ERNESTO BETTINELLI

ITINERARI DELLA RAZIONALIZZAZIONE DELLA CONVENZIONE ANTIREFERENDARIA

Estratto da:
« Politica del diritto » n. 5 - settembre-ottobre 1978

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO BOLOGNA

ITINERARI DELLA RAZIONALIZZAZIONE DELLA CONVENZIONE ANTIREFERENDARIA

di Ernesto Bettinelli

1. Se non ha giovato molto, prima della sentenza sull'ammissibilità delle otto richieste di referendum presentate dai radicali, collocare la Corte costituzionale in paradiso, sarebbe oggi, dopo le sue decisioni, egualmente sbagliato e, in ogni caso, poco produttivo relegarla all'inferno. Il giudice costituzionale ha vigorosamente rivendicato la sua corporeità e la conseguente appartenenza a questa terra e non è corretto negargli un simile diritto.

E, in verità, il ruolo di « organo di chiusura », di « supremo potere di garanzia costituzionale », conferito alla Corte dall'ordinamento costituzionale, non esclude (non *può* escludere) che essa sia nel contempo considerata come componente del sistema politico, la quale si confronta, subisce le influenze e perfino gli umori degli altri soggetti politici.

Studi anche recenti hanno sufficientemente dimostrato come la posizione di indipendenza e di autonomia della Corte nell'ordinamento non possa essere valutata in astratto, secondo criteri illuministici; ma come il baricentro della stessa debba essere rinvenuto proprio nella dinamica del sistema politico e nelle sue esigenze di (e tendenze alla) stabilizzazione [1].

Cosí un'analisi della linea seguita dalla Corte, soprattutto nella sua attività di giudice della legittimità delle leggi, ha permesso di concludere che i « condizionamenti » che maggiormente segnano la giurisprudenza costituzionale sono: « i caratteri delle leggi esaminate rispetto all'indirizzo politico in atto; il tipo di impegno manifestato dalle forze politiche parlamentari sui problemi affrontati dalla Corte; il grado di consenso diffuso che la Corte ritiene che le sue decisioni riescano a suscitare; le condizio-

ni di efficienza delle istituzioni » [2]. Tali parametri di comportamento si può ritenere senza difficoltà che ancor di piú incidano nei giudizi relativi ai conflitti di attribuzione tra i poteri dello stato e nei giudizi di ammissibilità dei referendum, giudizi che, per molti versi, presentano delle affinità con i primi, dovendo la Corte sindacare, in ultima istanza, se 500 mila elettori (o 5 consigli regionali) abbiano esercitato il « potere » di richiedere votazioni popolari conformemente al dettato costituzionale. È evidente come in questi casi la Corte si trovi esposta al massimo del *pressing* delle forze politiche, nella misura in cui l'esito del giudizio è obiettivamente discriminante: viene cioè a determinare situazioni che possono tornare immediatamente a vantaggio di alcune e recare pregiudizio ad altre, alterando, pertanto, il « libero mercato » dei rapporti tra le stesse.

È proprio in questi frangenti, nel momento in cui il giudice costituzionale svela i colori del suo volto, che si riapre la mai sopita questione della legittimazione dei poteri della Corte sottratti a qualsiasi possibilità di controllo democratico [3], che si rimedita sulla validità del sistema « misto » adottato per la designazione dei suoi membri [4] e che, soprattutto, si mette in discussione il procedimento segreto di formazione delle sue decisioni; procedimento che non consente di conoscere quali opinioni si siano confrontate all'interno del Collegio e non permette quindi ai singoli componenti di « scindere » le proprie responsabilità dalle scelte di maggioranza, anche se è in gioco l'affermazione di valori fondamentali per l'assetto della comunità nazionale. La critica al mito del nesso tra collegialità-anonimato-neutralità-autorevolezza (e quindi accettabilità) delle decisioni giurisdizionali (che si oppone alla tesi della « personalizzazione » del giudizio e sorregge quindi il divieto normativo del *dissent*) è talmente autorevole e conosciuta [5], da non aver bisogno di ulteriori rievocazioni. Giova comunque egualmente ricordare come quanti si sono espressi in direzione dell'introduzione del *dissent* nel nostro ordinamento, con particolare riferimento alla giustizia costituzionale, non fondino le loro ragioni solo sull'esigenza di garantire ai singoli giudici la libertà di manifestare il loro pensiero; piuttosto essi muovono dalla constatazione che organi collegiali come la Corte costituzionale « istituzionalmente » « sono portati a compiere valutazioni in larga misura fondate su apprezzamenti politici » [6].

Dunque, se è *inevitabile* e inerente alla funzione, l'esercizio

di poteri discrezionali, la personalizzazione del giudizio non appare semplicemente come una razionalizzazione, ma come una vera e propria garanzia, piú che interna, *esterna*, per i destinatari e utenti delle decisioni della Corte. Infatti, nel momento in cui per la nomina o elezione di almeno due terzi del Collegio pesano sempre piú criteri politici, sia pur combinati con criteri professionali (ma con minor rigore, come ha dimostrato l'ultima infornata operata dal Parlamento)[7], la pubblicità del procedimento di formazione delle decisioni, conseguente all'ammissione del *dissent*, costituirebbe quasi sicuramente un freno ai condizionamenti *impliciti e psicologici* a cui i giudici piú politicizzati sono soggetti. Proprio perché la consapevolezza di poter (e, in definitiva, *dover*) rendere conto all'opinione pubblica dei propri orientamenti e della propria « razionalità », comporterebbe per i singoli giudici la necessità di un maggior autocontrollo e di considerare di piú i vincoli, se non di un'astratta obiettività, almeno della non-contraddittorietà dei propri atteggiamenti complessivamente valutati.

2. L'opportunità di queste osservazioni preliminari sul ruolo della Corte nel sistema e sulle metodologie dalla medesima adottate trova clamorosa conferma proprio nella sentenza n. 16 del 7 febbraio 1978, che è davvero impossibile leggere senza tener presenti i dati politici e istituzionali circostanti, del resto chiaramente messi a fuoco da un dibattito via via piú serrato sul referendum e sui referendum; dibattito che ha visto concludere la sua prima fase appunto nell'importante decisione del giudice costituzionale.

Occorre innanzitutto procedere individuando le reali parti in causa, i protagonisti di una vicenda che, a ben vedere, inizia con l'approvazione della legge n. 352 del 1970; e cioè i soggetti politici che si sono confrontati sull'« uso » del referendum abrogativo nel sistema costituzionale vigente.

Da un lato i partiti « storici » del trentennio repubblicano, che ora si riconoscono nell'area di governo, dall'altro un partito nuovo, anomalo, di estrema minoranza quale è quello radicale, la cui recente entrata in Parlamento, dopo le elezioni del 20 giugno 1976, non ha mutato né il particolare tipo di struttura « aperta » che innanzi lo caratterizzava (e che induceva a classificarlo come « movimento »), né il suo programma indirizzato al perseguimento di singoli obiettivi (soprattutto sui temi dei diritti civili), sia pur nel quadro di una strategia, tesa alla rottura degli equilibri politici

in atto, per la costruzione di una società socialista [8].

Il diaframma che divide i partiti tradizionali dal partito radicale non è un diverso riferimento al « sistema formale », ché, anzi, per questo gruppo l'attuazione della Costituzione e il richiamo al « metodo democratico » costituiscono addirittura ragione d'esistenza. Ciò che isola forse irrimediabilmente i radicali nell'universo politico italiano è la loro mancata adesione a quel complesso di atteggiamenti, principi di organizzazione, regole di comportamento nelle reciproche relazioni, convenzioni implicite che, soprattutto a partire dagli anni '70, si sono andate consolidando e che contraddistinguono i rapporti (anche conflittuali) tra le forze politiche parlamentari [9]. In questo senso se il partito radicale non può essere definito come formazione *antisistema*, sicuramente è partito *anti-regime* [10] e partito *destabilizzante*. Non si è pertanto adeguato a quella *convenzione tacita* che, come si è già avuto occasione di rilevare [11], prevede l'esclusione del referendum dal novero degli strumenti « corretti » di confronto politico tra le forze rappresentate in Parlamento. Il costume vigente di una ripartizione sempre piú ordinata di ruoli e di forme per manifestare la propria presenza e identità politica tende a coinvolgere anche gruppi di estrema minoranza, quasi come norma di *fair play*. E la pretesa di rivendicare luoghi atipici di iniziativa politica, allo scopo di uscire dalla marginalità e rientrare in qualche modo nel circuito decisionale (ma su orbite non riconosciute), urta irrimediabilmente contro quella somma di interessi politici (e istituzionali) volti al rafforzamento delle sedi funzionali alla fatica di mediazione e di compromesso [12], mentre si va perfezionando il processo di razionalizzazione dei momenti conflittuali [13]. La configurazione del referendum come « istituto eccezionale », piú che il risultato di una interpretazione sistematica del nostro ordinamento costituzionale [14] è, in verità, una puntuale espressione delle tendenze del regime; cosicché in questo contesto sarebbe storicamente piú esatto attribuire il connotato di eccezionalità non all'istituto del referendum abrogativo in quanto tale, ma all'attuazione dell'art. 75 della Costituzione, quale prezzo pagato dai partiti laici alla democrazia cristiana onde evitare un suo ostruzionismo contro l'approvazione della legge sul divorzio [15]. L'episodio, immancabilmente, viene menzionato ogni qual volta si parli o si scriva sul referendum e non è un caso che si insista sulla contestualità della formazione dei due provvedimenti [16]. L'« incidente », in effetti, costituisce per molti una chiave di interpreta-

zione per provare proprio il « peccato originale » (che, si sa, è macchia indelebile) della legge n. 352 del 1970 [17], quasi si trattasse di una legge a termine, che dovesse valere solo per consentire la consultazione popolare richiesta dal comitato nazionale per il referendum sul divorzio (CNRD); richiesta che fino all'ultimo si è cercato di evitare [18].

Quando, in seguito alle vicende che hanno portato all'incriminazione e all'arresto di esponenti radicali [19], è « scoppiata » la campagna per la depenalizzazione dell'aborto, con conseguente mobilitazione per l'indizione di un referendum sulle relative norme del codice penale, il principio della « necessaria eccezionalità » del ricorso a questo strumento non ha subito nella sostanza contraddizioni. Al di là del fatto della vicinanza temporale (pur non dovuta a mera fatalità) delle due iniziative di democrazia diretta, anche il secondo episodio di uso del referendum rientrava negli schemi e nei margini di « tolleranza » del regime (che ovviamente mantiene un minimo di elasticità). In effetti le due richieste abrogative popolari avevano indubbiamente caratteri strutturali assai simili, se pure di colore opposto (in un certo senso simmetriche, se si valuta la campagna per la depenalizzazione dell'aborto come una risposta laica alla precedente iniziativa dei cattolici). Innanzitutto entrambe erano nate fuori dal Parlamento e non coinvolgevano direttamente la responsabilità di alcun gruppo quivi rappresentato; avevano come oggetto questioni di grande portata eticopolitica, ma, nello stesso tempo, erano circoscritte: potevano essere in altri termini « stralciate » dall'economia dei rapporti tra le forze dell'area di governo. Inoltre erano *negoziabili*, non escludevano cioè la possibilità di accordi tra i partiti, idonei alla caducazione dei referendum. Infine, e anche questo dato (conseguente) non può essere trascurato, fondamentalmente i partiti di regime non hanno considerato le divergenze in ordine ai temi del divorzio e, poi, dell'aborto come determinanti o pregiudizievoli [20] per la conservazione e il consolidamento di piú generali intese politiche.

3. Alla tenuta e salvaguardia di questa situazione politica e istituzionale sembravano in un primo tempo poter bastare le norme della l. n. 352 del 1970, formulate in modo da scoraggiare un uso « normale » del referendum, tanto che in sede di approvazione di quel testo i gruppi di sinistra si erano permessi di stigmatizzare l'eccessiva sua severità [21]. E, del resto, la « buona » prova

della disciplina in vigore poteva trovare riscontro negli insuccessi di alcune iniziative abrogative, di cui si erano fatti carico movimenti d'opinione di una certa importanza [22]. Insomma, l'ordinamento nel suo complesso pareva offrire filtri sufficienti, in grado appunto di riportare il referendum entro i suoi margini di « eccezionalità », una volta esaurite le vicende relative alle richieste per l'abrogazione del divorzio e delle norme penali sull'aborto [23].

È proprio in questo clima di fiduciosa attesa di una normalizzazione che gli organi di controllo chiamati a valutare la legittimità e l'ammissibilità delle due richieste di referendum, rispettivamente l'« Ufficio centrale » e la Corte costituzionale, hanno esercitato le loro funzioni uniformandosi esclusivamente (e senza porsi alcun problema di ordine sistematico) al dettato normativo, quale risulta dalle leggi che immediatamente sono inerenti al referendum abrogativo: l'art. 75 della Costituzione, l'art. 33, comma IV, della legge n. 352 del 1970, l'art. 2 della legge cost. n. 1 del 1953.

Con estrema sicurezza la Corte costituzionale ha potuto quindi giudicare sull'ammissibilità delle richieste di referendum attenendosi a criteri di *self-restraint*; e nella sentenza n. 251 del 1975, sviluppando l'orientamento della precedente pronuncia [24], rileva che la competenza attribuitale dall'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1953 « si è aggiunta a quelle demandate alla Corte dall'art. 134 Cost. » e il giudizio di ammissibilità, di conseguenza, « per il limitato oggetto, per la sua inserzione in un procedimento che si articola in piú fasi di controllo, in ordine ad un atto del procedimento di abrogazione in corso, si atteggia con *caratteristiche specifiche ed autonome* nei confronti degli altri giudizi riservati alla Corte, ed, in particolare, rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge » [25].

Dunque, quasi a dire che per la definizione del giudizio di ammissibilità al giudice costituzionale non solo non era consentito disporre di parametri valutativi esterni alle norme di rango costituzionale sul referendum abrogativo, ma nemmeno addivenire a decisioni interpretative o manipolative. E questa particolarità del giudizio di ammissibilità è confermata anche dal carattere estremamente essenziale e succinto delle motivazioni delle succitate sentenze.

Da parte sua, l'Ufficio centrale per il referendum con burocratica precisione, nelle ordinanze che hanno dichiarato la legittimità delle

due richieste di referendum di cui si tratta, individua i limiti dei propri poteri di accertamento in meccaniche operazioni di verifica soprattutto contabile [26], senza ritenere di soffermarsi nemmeno *en passant* in alcuna considerazione di merito, o comunque concernente la qualità o le conseguenze dei quesiti che i promotori intendevano proporre agli elettori. Anzi, con malcelato fastidio per il *surplus* di lavoro che con la l. n. 352 del 1970 è stato loro assegnato, i giudici della Cassazione membri dell'Ufficio centrale esprimevano la loro indisponibilità ad interpretare in modo piú ampio i compiti loro attribuiti: « ogni ulteriore adempimento comportando un'attività che, oltre ad essere superflua, sarebbe sottratta senza plausibile motivo alle gravi e onerose funzioni istituzionali della Corte suprema di cassazione ».

4. Questo insieme di dati legislativi e giurisprudenziali forniva dei punti di riferimento abbastanza precisi a quanti volessero individuare per fini pratici gli elementi costitutivi e le condizioni di esperibilità del referendum abrogativo nell'ordinamento costituzionale effettivo. Le indicazioni che emergevano potevano tutto sommato lasciar concludere che fosse nella natura di questo strumento di democrazia diretta la semplicità di identificarne i limiti oggettivi e l'automatismo del suo procedimento. Cosicché, una volta scelto il tema su cui si intendeva provocare la votazione popolare, nel rispetto della lettera e della « tassatività » del secondo comma dell'art. 75 Cost., e superati (cosa tutt'altro che scontata!) gli sbarramenti temporali, numerici, burocratico-organizzativi in generale, previsti dalla legge n. 352 del 1970, si poteva essere sicuri dell'indizione della consultazione popolare. È vero che l'osservanza delle scadenze naturali per la stessa effettuazione del referendum era in ultima analisi subordinata al mancato verificarsi di due eventi risolutivi, che la storia pur breve di questo istituto ha dimostrato condizionarsi reciprocamente: lo scioglimento anticipato delle Camere e l'abrogazione della legge oggetto della richiesta di votazione popolare [27]. Temperamenti, questi, certo non di poco conto alla logica dell'automatismo, soprattutto per chi aveva tentato (nell'illusione « illuministica » di recuperare o, piú semplicemente, riproporre un modello di democrazia mista o semidiretta desunto dalla costituzione ideale, ma, in verità, mai esistito, nè mai evocato nella prassi del sistema politico del nostro Paese) [28] di ricostruire il referendum abrogativo non come strumento

meramente sussidiario o, come piú tardi si dirà, di « stimolo » all' attività del Parlamento; bensí come forma immediata di esercizio della sovranità popolare autonoma e garantita in tutte le fasi del procedimento, fino all'espressione del voto dei cittadini.

Uno schema di questo tipo presuppone l'adesione a una concezione radicale, tesa all'affermazione di un reale pluralismo istituzionale e alla depolarizzazione e al decentramento delle sedi decisionali [29]. In questo quadro la configurazione del referendum come « contropotere » non viene ad assumere tanto un significato polemico di rottura con il Parlamento, quanto piuttosto implica nella sostanza una distribuzione non revocabile della competenza legislativa *negativa*, quando ciò sia richiesto dai soggetti legittimati dal I comma dell'art. 75 della Costituzione. Coerentemente con queste premesse era stata prospettata la tesi (rimasta isolata in dottrina) che l'interesse istituzionale alla pronuncia popolare dovesse considerarsi prevalente sugli interessi « particolari » dei promotori e dei sottoscrittori di una richiesta di referendum, interessi che indubbiamente possono essere soddisfatti anche da una eliminazione per via parlamentare della legge oggetto della richiesta stessa.

In ogni caso coloro che non accedevano all'opinione appena ricordata riconoscevano, pressoché unanimemente [30], come solo attraverso un'abrogazione espressa e totale il Parlamento potesse intervenire, al fine di evitare la consultazione popolare. Tale orientamento incontra una indiretta, ma abbastanza chiara adesione nella prima applicazione giurisprudenziale dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970 ad opera dell'Ufficio centrale, quando esso ha dovuto valutare gli effetti della parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 546 del codice penale [31], norma oggetto di richiesta di referendum. Ebbene in questa occasione l'Ufficio centrale, stabilendo l'idoneità della disposizione citata ad essere egualmente sottoposta a votazione popolare, ha osservato che « sulla parte... non invalidata dalla sentenza della Corte costituzionale — n. 27 del 1975 — ben può sussistere sia nei promotori dell'iniziativa, sia nei sottoscrittori della richiesta, sia nel corpo elettorale (nel suo complesso) la volontà che si faccia luogo al referendum relativamente alla norma citata ancorché nel ridotto del suo contenuto ».

Dunque il potere di disposizione del referendum consentito ai gruppi politici maggioritari nelle assemblee legislative, sembrava correttamente vincolato a limiti sicuramente non superabili con di-

sinvoltura e, ad ogni buon conto, « individuabili ». La stessa possibilità di procrastinare di circa due anni la data di svolgimento della consultazione popolare, in seguito a scioglimento anticipato delle Camere, era l'ultima estrema deroga all'automatismo del procedimento del referendum, sulla quale le forze egemoni ad esso ostili potevano contare [32].

Questa conclusione può ulteriormente essere provata dall'accoglienza non certo favorevole, e infine dalla sorte, toccata a quei progetti di legge presentati alla Camera dei deputati (parallelamente all'iniziativa di abrogazione popolare della legge Fortuna istitutiva del divorzio) e tendenti a introdurre altri limiti alla disciplina vigente del referendum. Si fa riferimento nell'ordine alle note proposte degli onn. Giomo, Ballardini e Scalfari, delle quali si contestò non solo l'opportunità, ma anche la costituzionalità [33].

5. È attorno al 1975 che la classe politica percepisce l'opportunità di rafforzare la convenzione antireferendaria con l'idea di nuovi provvedimenti legislativi, tesi a restringere ancor di piú le maglie della disciplina vigente. Probabilmente non è ancora del tutto venuta a mancare la fiducia in essa, nelle sue capacità di sbarramento o per lo meno di filtro, ma, forse, si vuole aumentare il grado di sicurezza e di dissuasione verso la stessa intrapresa di iniziative abrogative [34].

In un momento in cui la manovra di avvicinamento tra i due maggiori partiti e la strategia del compromesso storico entrano in una fase delicata [35], pare necessario attutire tutte le punte dissonanti con questo disegno, quando già la questione dell'aborto costituiva un non indifferente intralcio [36]. E se pure essa non può essere valutata come causa determinante del secondo scioglimento anticipato delle Camere nel 1976 (provocato dall'esigenza di sancire la fine dell'esperienza di centro-sinistra e di adeguare la composizione del Parlamento ai mutamenti elettorali sopravvenuti il 15 giugno dell'anno precedente), sicuramente ha costituito *una* delle piú suggestive giustificazioni di rottura di equilibri politici ritenuti superati.

Il progetto di modificazione della legge n. 352 del 1970 depositato dal PCI nel settembre del 1975 è il primo serio tentativo di razionalizzazione della convenzione antireferendaria. Questo testo è stato analiticamente discusso in dottrina all'epoca della sua prima presentazione [37] e successivamente, quando è stato riproposto senza significativi cambiamenti nella settima legislatura [38]; non giova

quindi ritornare su argomenti già ampiamente trattati.

È utile in questa sede estrarre dalle concrete soluzioni tecnico-giuridiche contenute nell'articolato gli obiettivi piú generali che con esse si intendevano perseguire, nella prospettiva di una marginalizzazione del peso del referendum nel sistema. Già la scelta di rinunciare a una piú complessa proposta di revisione costituzionale è indicativa: si ritiene cioè sufficiente intervenire sulle norme del procedimento e non si prende in considerazione l'opportunità di restringere l'ambito delle materie sottoponibili a referendum, pur se è noto l'atteggiamento di *self-restraint* assunto dalla Corte costituzionale. E quando piú avanti si formuleranno proposte di revisione costituzionale, le modifiche riguarderanno il primo comma dell'art. 75 della Costituzione, non il secondo, intendendosi solo aumentare il *quorum* degli elettori richiedenti [39].

È pur vero che nel progetto ordinario del PCI vi sono delle disposizioni (della cui legittimità costituzionale si è da piú parti dubitato) dirette a influire sull'esito positivo del referendum e a salvaguardare in qualche modo la vigenza dell'atto su cui sono chiamati ad esprimersi gli elettori; disposizioni che, quindi, potrebbero lasciar supporre che lo scopo ultimo del testo non è tanto quello di condizionare *ab origine* lo stesso avviarsi della mobilitazione per la richiesta del referendum, quanto quello di proteggere il sistema legislativo dello stato da brusche rotture. In verità, però, nell'economia del progetto comunista anche queste norme hanno una loro funzione deterrente, inserite come sono in un piú vasto contesto di limiti « modali e temporali » [40], tali appunto da scoraggiare e rendere estremamente improbabile la promozione di iniziative referendarie.

Nello stesso tempo si sviliscono i poteri, la soggettività dei richiedenti, si pregiudica irrimediabilmente l'automatismo del procedimento (che è garanzia intrinseca di ogni istituto di democrazia diretta); cresce, in definitiva, il potere delle forze politiche maggioritarie di disporre e di manipolare le richieste di referendum valide, volendosi ampliare sia la possibilità di sospensione e di interruzione della votazione, sia i casi di decadenza del referendum, in seguito all'approvazione di modifiche sostanziali della legge cui esso si riferisce [41].

6. Le ragioni che ispirano e sorreggono la proposta del PCI esprimono una tendenza comune all'intero arco di forze che si ricono-

scono nell'area di governo o che aderiscono al regime, pur se le singole soluzioni prospettate hanno subito critiche non lievi.

Al convegno di Firenze, organizzato dal gruppo parlamentare radicale per rispondere alla domanda se i progetti di limitazione al referendum [42] fossero compatibili con il « modello » costituzionale, i giuristi convocati (di varia propensione politica) hanno in linea di massima accettato il metodo di discutere il problema della disciplina legislativa, della definizione e del ruolo istituzionale del referendum, prescindendo da una valutazione di merito sull'opportunità e sul valore strategico della promozione di otto referendum. Ma, rileggendo gli atti di quell'incontro, si può avvertire come la distinzione dei giudizi non sia stata poi cosí netta e come fosse almeno difficile pretendere dalla cultura giuridica (che si stava massicciamente confrontando anche sulla stampa d'opinione in una delle polemiche istituzionali forse piú intense di questo trentennio repubblicano) un atteggiamento di distaccato agnosticismo verso l'« offensiva » dei referendum radicali contro complessi normativi che, pur sopravvissuti al periodo fascista, hanno conservato nel *nuovo* ordinamento una posizione di « necessarietà » [43]. Alla resa dei conti coloro che si sono trovati a difendere l'autonomia e, entro certi limiti, l'automatismo del referendum come « contropotere » [44], hanno espresso di fatto un'evidente insoddisfazione nei confronti del corso politico inaugurato recentemente, verso l'immobilismo e il potere d'apparato delle forze politiche egemoni alle Camere, verso l'incapacità del Parlamento di provvedere direttamente al completo adeguamento della legislazione statale al dettato costituzionale. E, per questo, essi, se pure ideologicamente distanti dalla pratica e dalle motivazioni radicali, hanno potuto convenire sulla positività di un'attivazione di canali di partecipazione e di decisione *altri* rispetto alla forme tradizionali proprie della democrazia rappresentativa [45].

Viceversa, coloro che nei processi politici in corso, nel ravvicinamento tra i due maggiori partiti, nella caduta della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI vedono un rafforzamento sostanziale delle istituzioni democratiche (nel momento in cui esse vengono *rilegittimate* dal consenso, prima non esplicito, di forze rappresentative, in maniera determinante, della classe operaia); coloro che, in altri termini, considerano le novità insite nel nuovo metodo di distribuzione del potere formale, affermatosi con la VII legislatura, quale presupposto necessario e anticipatore di una

diversa e non lontana ripartizione del potere materiale; ebbene costoro non possono non preoccuparsi di salvaguardare a livello istituzionale gli spazi occupati dai partiti storici, il loro ruolo fondamentale di mediazione e di filtro della domanda politica « di base ». Per questo la questione di « garantire il referendum » in se stesso, a prescindere dal suo oggetto e dal suo potenziale peso sulla bilancia dei rapporti tra le grandi formazioni storiche, non è sentito come *hauptproblem*. Il tema della « certezza » del diritto costituzionale « oggettivo » suscita scarso interesse. Altre sono le ansie: l'equilibrio tra i tradizionali poteri dello stato, la stabilizzazione del sistema politico (la democrazia in atto piuttosto che la democrazia in potenza), la non alterazione degli *inputs* decisionali costituiti dai partiti. In questo quadro la disponibilità e (o) la manipolabilità (salvo poi a precisarne i limiti) delle richieste di referendum da parte della classe politica non crea particolari apprensioni: in una visione quasi leibniziana dell'armonia prestabilita. Se, come si è innanzi sottolineato, l'evoluzione della prassi è il punto di riferimento per l'interpretazione del sistema costituzionale, è allora abbastanza naturale che la sperimentazione referendaria (ove non sia meramente sussidiaria (« di stimolo »)[46] e attraverso di essa si cerchino parametri garantistici esterni alla costituzione effettiva) venga valutata pressappoco alla stregua di un tentativo di ingegneria costituzionale[47].

7. Un simile approccio alla tematica dei referendum è apparso minoritario in dottrina, in prevalenza ancora orientata a non trascurare del tutto i parametri logico-formali-sistematici offerti dal *testo* della Carta. Eppure, come si è detto, la tendenza su cui si è appena riferito è una manifestazione delle esigenze, della resistenza della costituzione materiale e delle convenzioni di regime politicamente maggioritarie.

Se il convegno di Firenze promosso dal gruppo parlamentare radicale, se la polemica ulteriormente alimentata sulla legittimità-correttezza costituzionale del progetto comunista[48] di modifica alla legge n. 352 del 1970 hanno indubbiamente sortito l'effetto di far cadere nei suoi stessi proponenti l'insistenza per l'immediata discussione parlamentare dell'iniziativa, non per questo la pretesa delle forze politiche egemoni di pilotare la vicenda dei referendum è venuta meno. In sostanza si mantiene la rotta, anche se cambia il vascello. Il problema diventa allora quello di

una lettura « adeguata » del sistema legislativo « rimasto » in vigore da parte degli organi di controllo: in sede di verifica della legittimità delle richieste di referendum ad opera dell'Ufficio centrale, in sede di accertamento della loro ammissibilità ad opera della Corte costituzionale.

Gli elementi d'appoggio per un *revirement* dell'atteggiamento giurisprudenziale di « stretta legalità » in precedenza assunto dai sopramenzionati organi sono: la diversa qualità (e quantità) del pacchetto di richieste di referendum da sindacare, la coesione delle forze di regime contro le medesime, le lacune, imperfezioni, contraddizioni che si sono scoperte (e « rivalutate ») nella disciplina in materia di referendum [49]. È proprio quest'ultimo dato la giustificazione formale dell'atto di intervento e delle deduzioni presentate dal Presidente del Consiglio (rappresentato dall'avvocatura generale dello stato) presso l'Ufficio centrale, al fine di contestare la legittimità delle richieste di referendum radicali. Vengono infatti individuate nella l. n. 352 del 1970 delle lacune in ordine ai soggetti legittimati ad intervenire nel contradditorio in tale fase del procedimento, lacune colmabili — questa la tesi prospettata — in via di deduzioni sistematiche, richiamandosi a una presunta *ratio* unitaria della disciplina vigente [50]. L'ammissibilità dell'intervento della Presidenza del Consiglio nel contradditorio davanti all'Ufficio centrale deriverebbe anche dalla necessità di una tutela in giudizio « dell'interesse dello Stato, inteso non come amministrazione, ma come ordinamento unitario, all'armonia, alla completezza ed alla certezza del diritto oggettivo ed, in particolare, al legittimo uso di uno dei fondamentali strumenti di democrazia previsti dalla Costituzione ».

Una tale motivazione è pur essa estremamente indicativa dell'omogeneità e uniformità di atteggiamento di tutti i partiti dell'area di governo (rappresentativi del 90 per cento circa dell'elettorato) contro la pratica referendaria radicale; altrimenti un simile argomentare, quanto mai « totalizzante », tipico di una concezione statuale etica, piú che di una visione democratico-liberale, ben difficilmente avrebbe potuto essere adottato senza suscitare perplessità nelle forze attualmente consociate [51].

Anche per quanto riguarda il merito delle deduzioni dell'avvocatura dello stato occorre segnalare la richiesta dell'Ufficio centrale di un mutamento di giurisprudenza. Se, come già rilevato, nelle sue precedenti ordinanze di legittimità (relative ai referendum abro-

gativi delle norme sul divorzio e di quelle penali sull'aborto) tale organo giurisdizionale della Cassazione aveva puntualmente e rigorosamente enunciato le proprie funzioni [52], ora lo stesso viene invitato a estendere il suo controllo a « tutte le questioni relative alla conformità delle richieste di referendum a qualsiasi disposizione di legge ordinaria od anche costituzionale diversa dal II comma dell'art. 75 Cost. » [53]. Una volta accolta questa impostazione, l'Ufficio centrale avrebbe dovuto dichiarare nella sostanza illegittime sei delle otto richieste di referendum in esame [54].

8. Ciò che, come si sa, non si è verificato: l'Ufficio centrale ha confermato il suo *self-restraint*. Eppure, e gran parte dei commentatori non lo hanno avvertito, il collegio della Cassazione ha aperto una breccia non lieve per la successiva sentenza della Corte costituzionale; non ha integralmente disatteso le pretese dell'avvocatura dello stato (e della classe politica dell'area di governo). Infatti le ordinanze dell'Ufficio centrale, se da un lato riaffermano appunto i limiti della sua competenza [55], dall'altro non si pronunciano sull'ammissibilità di un contraddittorio in tale fase del procedimento: anzi, *registrano* il deposito delle deduzioni scritte dell'avvocatura dello stato in rappresentanza del Presidente del Consiglio. Una simile presa d'atto appare qualcosa di piú di un mero inventario del materiale giacente e indirizzato al Collegio, tant'è che i problemi posti dall'Avvocato dello stato vengono presi in considerazione e citati sommariamente nei testi delle ordinanze, anche se *solo* per trasmetterli al vaglio della Corte costituzionale.

Si può constatare dunque una modifica per lo meno strutturale nella essenzialità e concisione delle ordinanze della Cassazione. Neppure sembra una sfumatura di natura prettamente formalistica rilevare che con la stessa ordinanza l'Ufficio centrale ha non solo deciso (a proposito della richiesta abrogativa della legge Reale) sulla sua legittimità ai sensi dell'art. 32 della l. n. 352 del 1970, ma ha anche immediatamente dichiarato [56], *ex* art. 39 medesima legge, come le operazioni non dovessero avere piú corso per una disposizione della l. n. 152 del 1975, sostituita integralmente da un successivo provvedimento del Parlamento [57]. Sull'importante questione il comitato promotore aveva presentato proprie deduzioni del cui deposito si dà notizia nell'ordinanza relativa, alla stregua dell'intervento della Presidenza del Consiglio, senza la minima preoccupazione di precisare, però, come i due atti non

fossero l'uno in rapporto con l'altro, bensí avessero per oggetto questioni completamente distinte [58]. Del pari, è sostanzialmente differente la *querelle* sulla « necessità » del contraddittorio in sede di giudizio di legittimità della richiesta di referendum e in sede di accertamento della sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di decadenza del referendum per il venir meno del suo oggetto [59].

Se poi si vuole entrare nel merito della decisione dell'Ufficio centrale, sul valore sostanziale dell'abrogazione dell'art. 5 della legge Reale ad opera della novella n. 533 del 1977, non può non evidenziarsi la laconicità, si potrebbe quasi dire la fretta, della motivazione: come se la soluzione adottata fosse pacifica, come se l'interpretazione dell'art. 39 e della sua compatibilità alla Costituzione non fossero discusse in dottrina, come se non ci fossero problemi di coerenza con la precedente pronuncia sulla sottoponibilità a referendum dell'art. 546 del codice penale, dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte costituzionale [60].

L'atteggiamento sbrigativo dei giudici della Cassazione si spiega forse anche con la propensione a non dar adito, per quanto possibile, a polemiche ulteriori sull'esercizio « discrezionale » di funzioni (quali quelle complessivamente conferite all'Ufficio centrale dalla l. n. 352 del 1970) poco congeniali alla storia ed alla logica della Suprema corte e che, in piú di un'occasione, la stessa aveva mostrato di non gradire (vedi sopra). Ecco allora la prudenza un po' pilatesca dell'Ufficio centrale: ribadisce il meccanicismo quasi amministrativo dei compiti ad esso assegnati, ma nel contempo *espressamente* rinvia alla Corte costituzionale la soluzione delle questioni sollevate dall'avvocatura dello stato in una forma in cui traspare un'anticipazione della loro probabile fondatezza. Cosí pure l'Ufficio centrale, con un'esegesi assai poco problematica dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970, sembra venir incontro alle esigenze di mediazione e di manipolazione (sulle leggi oggetto di richiesta di referendum) insistentemente e impazientemente manifestate dalle forze politiche consociate, alle quali non poteva certo dispiacere un'interpretazione estensiva della disposizione appena riferita [61]. Non si può, tuttavia, nascondere il dubbio che l'eccessivo formalismo della soluzione accolta volesse rappresentare quasi un invito al comitato promotore, assertore di tesi restrittive, ad adire alla Corte costituzionale, attraverso la via del conflitto di attribuzioni, come del resto era già stato prospettato [62], affinché la re-

sponsabilità di sbrogliare anche questo nodo potesse ricadere su di essa [63].

9. La « neutralità » della Cassazione, il suo evidente volersi « tirare fuori dal gioco » e, ancora, la sua preoccupazione di non sbilanciarsi politicamente tra le parti in causa, piuttosto che ricercare nei limiti delle proprie attribuzioni una soluzione « giuridicamente obiettiva », tecnicamente elaborata dei problemi sul tappeto [64], conferma una volta di piú la grave incidenza della questione del referendum (e dei referendum) sul funzionamento del sistema politico.

In una tale situazione il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale doveva inevitabilmente assumere un *valore politico-costituente*: il giudice costituzionale, prima ancora di pronunciarsi sulle singole richieste di referendum, viene chiamato a decidere sui parametri di riferimento, presupposto per un tale sindacato. Avrebbero dovuto essere ritenute prevalenti le « ragioni » del regime in atto, le esigenze della salvaguardia degli equilibri raggiunti in Parlamento tra le forze politiche storiche, oppure si doveva « massimizzare » il pluralismo decisionale (di cui il referendum è una non trascurabile manifestazione), quale si poteva dedurre dal « modello » costituzionale?

Le domande sostanziali e preliminari rivolte, e sottese alle argomentazioni logico-formali, ritualmente contenute rispettivamente nelle memorie dei comitati promotori e della Presidenza del Consiglio [65], erano proprio queste: *in quale misura* un gruppo di minoranza può far ricorso al referendum abrogativo e *in quale misura* la maggioranza può opporvisi, quando l'indizione di consultazioni popolari interferisce nello svolgimento dell'indirizzo politico [66].

Al convegno giuridico di Roma — il II promosso dal gruppo parlamentare radicale — convocato soprattutto per discutere, nell'imminenza del giudizio di ammissibilità, sui poteri della Corte, l'impostazione seguita, prima nelle due relazioni introduttive [67] e, poi, piú in generale, nel dibattito [68], è quella di un esame analitico della proponibilità delle singole richieste di referendum e delle norme costituzionali cui la Corte si sarebbe dovuta attenere nelle sue valutazioni [69].

Anche se non mancano approcci di ampio respiro sul tema del rapporto tra ricorso al referendum e sistema politico (soprattutto con riguardo al punto della conciliabilità con un ordinamento di

democrazia rappresentativa di istituti di democrazia diretta: argomento del resto centrale anche nel convegno di Firenze di qualche mese prima), si coglie una diffusa insistenza nel tentativo di recuperare (o, forse meglio, invocare) la posizione di organo giurisdizionale *non politico* della Corte costituzionale, della sua imparzialità, della sua impermeabilità alle domande di « supplenza » che le sono state rivolte direttamente e indirettamente, come si è visto, dalle forze dell'area di governo [70].

Ancora una volta — lo si è messo in luce all'inizio di questo scritto — la Corte non si sottrae al ruolo di « componente del sistema politico » [71], non adotta soluzioni irrimediabilmente in contrasto con l'indirizzo politico-costituzionale in corso, si uniforma alle esigenze di non-rottura e alle tendenze di stabilizzazione espresse dai partiti di regime. Al raggiungimento dell'obiettivo contingente che essi non sono in grado di perseguire (e cioè la caducazione *almeno* delle richieste di referendum « laceranti », aventi per oggetto complessi normativi, per una riforma sostanziale dei quali non esistono né le condizioni politiche, né i tempi sufficienti [72]), provvede la Corte con una sentenza che si presenta come il primo atto di razionalizzazione della convenzione antireferendaria [73].

Con questo non si intende proporre un'interpretazione esasperata della decisione della Corte sull'ammissibilità dei referendum radicali, a senso unico: come se si trattasse di un incondizionato e acritico adeguamento alle pretese della classe politica (di maggioranza). Sicuramente, come immediatamente si verificherà, il giudice costituzionale afferma l'eccezionalità del referendum rispetto ai centri *verticali* di decisione politica e legislativa, in particolare; ma si premura anche di suggerire e stabilire un minimo di garanzie in favore dei promotori e sottoscrittori di richieste popolari abrogative, sia pur entro i limiti di marginalità assegnati a questo strumento di democrazia diretta nella sua nuova ridefinizione. In questo senso si muovono alcune significative direttive al legislatore contenute nella sentenza n. 16 e soprattutto nelle successive importanti decisioni, inerenti al conflitto di attribuzioni sollevato dal comitato promotore della richiesta di referendum sulla l. n. 152 del 1975 (cfr. *infra*). Decisioni che comunque solo a prima vista sembrano una correzione della « sentenza madre ».

10. Non entra negli scopi della presente indagine un esame ana-

litico di tutte le argomentazioni della sopramenzionata sentenza della Corte (della loro coerenza o reciproca contraddittorietà) a sostegno delle singole conclusioni sul problema dell'ammissibilità delle otto richieste di referendum [74]. Quello che in questo studio interessa rilevare sono soltanto le linee complessive, il quadro generale di riferimento su cui si fondano i ragionamenti del giudice costituzionale in relazione alla configurazione e all'uso del referendum nel sistema politico-costituzionale. Giacché è senza dubbio questa la novità di sostanza della sentenza rispetto alle due precedenti pronunce in materia di ammissibilità del referendum.

Prima ancora di accertare il mutamento di giurisprudenza della Corte, l'abbandono del *self-restraint* nell'interpretazione dei suoi poteri, occorre convenire sul cambiamento della struttura della decisione. In questa prospettiva il dato formale della riunione degli otto giudizi di ammissibilità è chiaramente propedeutico alle enunciazioni e motivazioni espresse dalla Corte [75], le quali si pongono come direttrici storiche, politiche e costituenti del dimensionamento dell'istituto alle esigenze del regime. Si può facilmente individuare il *progress* d'approccio della Corte volto « al fine di tracciare un quadro unitario di riferimento » per la « definizione dell'istituto del referendum abrogativo », come essa inizialmente dichiara. Definizione che dovrebbe essere ricostruita « ai sensi dell'art. 75 Cost. » ; quindi, poco oltre, considerando l'« intero ordinamento costituzionale del referendum abrogativo »; si ricava, poi, da una disposizione di legge costituzionale (l'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1953) il « potere-dovere di valutare l'ammissibilità del referendum in via sistematica » [76], in relazione agli « scopi in vista dei quali l'istituto del referendum è stato introdotto nella Costituzione ». Il fine del quale è quello di essere strumento di manifestazione della sovranità popolare che sia « genuina ». In che cosa consista l'attributo della *genuinità* riferito all'espressione della volontà dei cittadini non è detto in termini positivi, ma si afferma, d'altra parte, che senza il rispetto di questo valore si può incorrere in un uso « arbitrario » del referendum stesso. Dal contesto della sentenza si desumono tuttavia altri elementi di chiarificazione sul rapporto tra un uso *corretto* del referendum e sovranità popolare; come quando si rileva che « se... il referendum non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta ».

A questo punto una fondamentale scelta esegetica per la sistemazione costituzionale del referendum abrogativo e della relazione tra le fasi del procedimento ad esso inerenti è compiuta. E questo nel momento in cui l'autonomia dei promotori e firmatari di una iniziativa referendaria non è piú sottoposta soltanto a limiti di competenza oggettivi, tassativamente fissati dall'ordinamento a difesa (si scusi la ripetizione) di competenze di cui sono titolari in via esclusiva altri soggetti, ma viene invece a subire altri condizionamenti di natura differente e piú ampii. Il rapporto di democrazia diretta tra la frazione di elettori e corpo elettorale nel suo complesso perde molto della sua immediatezza (e, dunque, anche l'automatismo del procedimento ne risulta svilito) se si postula, come nel discorso della Corte, la possibilità di un divario tra livelli di razionalità (e di comunicabilità) non omogeneizzabili tra le due entità, numericamente e funzionalmente diverse (l'una volontaria, l'altra necessaria); se, conseguentemente, si stima che il giudizio (esprimibile attraverso il voto popolare) sul merito del quesito non debba (o possa) assorbire anche il giudizio, propedeutico rispetto al primo, sui termini del quesito. Valutazione, questa, che si assume un organo di controllo dello stato-apparato, quale è pur sempre la Corte costituzionale, la quale interpreta le sue attribuzioni in modo alquanto vasto: accertare e garantire la razionalità della maggioranza della comunità, sancirne la supremazia sulla razionalità (o non-razionalità) della componente che si raccoglie attorno a una richiesta di referendum [77]. E siccome non si può ritenere che i parametri per tale giudizio di razionalità possano essere rinvenuti in un aprioristico « senso comune », non pare fuori luogo concludere che i contenuti e i valori della razionalità, per essere sociologicamente identificabili, devono inevitabilmente essere desunti dalle tendenze ed esigenze manifestate dalla società politica, dalle forze egemoni (e non semplicemente maggioritarie), dal regime, dalla costituzione convenzionale.

È proprio in questa operazione di agganciamento con il « reale » che si misura, ancora una volta, il rapporto tra Corte costituzionale e area di governo e che si perviene a una prima e parziale *razionalizzazione* delle attese e pretese della classe politica.

11. Da questa motivazione di fondo si snoda tutto il ragionamento metodologico del giudice costituzionale, laddove esso appunto precisa che i « valori di ordine costituzionale da tutelare, ... al di

là della lettera dell'art. 75, II comma », siano riferibili oltre che ai « temi » anche alle « strutture » delle richieste di referendum.

Questa distinzione dei limiti che graverebbero sul referendum imposta dalla Corte sembra in realtà se non *contra*, sicuramente *praeter* il sistema normativo vigente, tant'è vero che il giudice costituzionale sente il bisogno di « constatare » che « l'attuale ordinamento del referendum abrogativo è contraddistinto da gravi insufficienze e da profonde antinomie ». Ma, molto « saggiamente », la Corte aggiunge di *non potersi* « arrestare di fronte alla constatazione delle carenze o delle lacune della l. n. 532 del 1970 » le quali risolve richiamandosi « alle norme o principi di ordine costituzionale che comportino una causa impeditiva — *espressa o implicita* — dei voti popolari abrogativi ».

Una simile impostazione, che a fatica cerca di apparire come il frutto di un'analisi logica e formale del *testo costituzionale*, e condotta solo con uno strumento tecnico-giuridico, rivela tutta la sua precettività o, in altri termini, la sua politicità [78].

In effetti un dato caratterizzante della sentenza n. 16 è quello della « novazione » della *ratio* dell'intero ordinamento referendario. Le antinomie supposte nella l. n. 352 del 1970 si rilevano in riferimento ai nuovi principi ispiratori che la Corte ha ad essa sovrapposto ed in parte non sono altro che un *transfert* della valutazione delle contraddizioni (o, piú semplicemente, diversificazioni) di valori ed esigenze contemplate nella stessa Carta. Tali valori ed esigenze, che in linea astratta possono tra di loro coesistere e quindi bilanciarsi reciprocamente, vengono, come nel caso della pronuncia della Corte di cui si sta dissertando, ad essere soggetti ad un *giudizio di prevalenza*, da cui deriva la razionalizzazione di quelle tendenze (in via di definitivo assestamento nel sistema politico) a cui non si è inteso provvedere con le normali e tipiche procedure parlamentari (di revisione costituzionale). Cosí, nell'attuale fase di sviluppo delle istituzioni, esiste una convergenza massiccia delle forze di regime verso il consolidamento degli organi rappresentativi, piú funzionali, come si è visto, a una strategia di stabilizzazione, di compromesso e di mediazione tra le medesime, di quanto non sia certo la democrazia diretta (che anzi non può rivendicare uno spazio che non sia del tutto sussidiario [79]). Il referendum deve essere appunto uno « stimolo » o « mero correttivo ». All'uopo è allora indispensabile, proprio per « sistemare » la sua marginalità, statuire un insieme di controlli non solo sulla materia

che si vuole sottoporre a votazione popolare, ma anche sulla sua incisione e funzione politica: in ultima analisi sulle motivazioni delle iniziative referendarie. La Corte non poteva essere sul punto piú esplicita: « ... Nello stesso modo che la cosiddetta discrezionalità legislativa non esclude il sindacato degli arbitrii del legislatore, operabile da questa Corte *in rapporto ai piú vari parametri*; cosí la normativa dettata dall'art. 75 non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non *la sostanza del referendum abrogativo*... Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato — *insindacabilmente* — in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive, inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie » [80]. Questi enunciati-premesse costituiscono il cuore della decisione della Corte, in quanto da essi si possono enucleare non soltanto i principi del dimensionamento, nel sistema costituzionale effettivo, del referendum abrogativo, ma anche del ruolo che, in rapporto ad esso, devono mantenere le formazioni politiche rappresentate in Parlamento.

12. È evidente nelle affermazioni del giudice costituzionale una severa stigmatizzazione della pratica politica del partito radicale che, pur presente in una delle Camere, ha individuato nella democrazia diretta — e cioè in una sede extraparlamentare — il terreno principale di proposizione dei suoi obiettivi programmatici [81]. E il rifiuto del Parlamento come luogo istituzionale esclusivo di confronto è tutt'uno con il rifiuto del metodo della mediazione e con la negazione delle esigenze di stabilizzazione.

Proporre al corpo elettorale « un voto bloccato su molteplici complessi di questioni » [82] (tale è il commento della Corte a proposito della richiesta abrogativa di 97 articoli del codice penale), non è allora *irrazionale in sé* (non si può infatti confutare che il tema del referendum sul codice penale — il rilievo vale anche per altri dichiarati inammissibili — voleva essere la particolare e univoca concezione della repressione penale, quale si può evincere da un insieme di istituti del codice penale del 1931) [83], ma è irra-

zionale soprattutto in quanto va contro le ragioni del funzionamento della democrazia quale si è consolidata in Italia durante questo trentennio.

La Corte ha inteso accogliere una serie di equazioni della Costituzione materiale: la società politica identificata nelle formazioni partitiche, collettori esclusivi dell'esercizio della sovranità popolare; la politica nazionale come la sintesi della politica dei partiti, alla determinazione della quale è ritenuto sufficiente, comunque avvenga, il concorso (o meglio, la presunzione del concorso) dei cittadini ad essi associati [84]. Interruzioni o deviazioni di questo circuito sono compatibili a patto di non provocare « rotture » o « interferenze » nella definizione della politica nazionale ad opera dei partiti, e se non creano l'emersione di nuovi e non occasionali soggetti politici o se (ed è una semplice variazione di ipotesi) non alterano i dati di rappresentatività delle forze politiche, verificabile *solo* nelle competizioni elettorali. Occorre dunque cautelarsi dalla possibilità di contraddizioni destabilizzanti (e la memoria ancora una volta corre al referendum sul divorzio) tra i risultati di elezioni politiche e l'esito di una consultazione popolare *ex* art. 75 Cost., che possa essere interpretato — come dice appunto la Corte — quale voto popolare di fiducia nei confronti di una o piú formazioni politiche, magari di minoranza.

Nella motivazione della Corte l'esigenza di conservare i meccanismi della forma di governo effettivo e della formazione dell'indirizzo politico generale si trincera anche dietro il riconoscimento di una salvaguardia addirittura della libertà di voto dei cittadini. Dall'esegesi (per la verità non molto argomentata nella sentenza) dell'art. 48, posto in combinazione con gli artt. 1 [85] e 75 della Costituzione, risulterebbe che la libertà di voto degli elettori verrebbe violata ove il quesito ad essi posto non fosse formulato « in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati ».

Ci si potrebbe tranquillamente soffermare a discutere la fondatezza o, in ogni caso, l'originalità del richiamo all'art. 48 operato dalla Corte, per dimostrare il diritto dell'elettore di rispondere solo a domande abrogative *semplici e chiare* [86], ma è probabilmente piú utile sottolineare come la pretesa di un giudizio *assoluto* [87], richiesto ai cittadini chiamati alle urne, non sia che una conferma ulteriore dell'accoglimento, da parte della Corte, dell'orientamento

prevalente della classe politica di separare il piú possibile il referendum dagli altri canali istituzionali di elaborazione e decisione politica. Si potrebbe pertanto concludere che la marginalizzazione dell'istituto del referendum nel sistema politico e la riduzione della portata politica dei temi ad esso inerenti non sono che due modi di affrontare lo stesso discorso, sia pure su piani formalmente diversi.

13. Che nella sentenza n. 16 del 1978 sia tracciata una ridefinizione dei principi costituenti la *ratio* del referendum abrogativo, conformemente alle esigenze e tendenze del sistema politico in atto, emerge anche dalle indicazioni che la Corte si premura di fornire al legislatore per una futura riforma della disciplina di attuazione dell'art. 75 Cost.

Il giudice costituzionale raccomanda di prevedere « appositi controlli delle singole iniziative da effettuare — preferibilmente — prima ancora che vengano apposte le firme occorrenti a sostenere ciascuna richiesta ».

Non è del tutto chiaro se si proponga l'anticipazione del giudizio di ammissibilità, oppure se si intenda prospettare l'opportunità-necessità dell'istituzione di accertamenti preventivi ulteriori rispetto a quelli dell'Ufficio centrale e della Corte costituzionale. Probabilmente vale questa seconda ipotesi, visto che si parla di controlli « appositi » e considerato che il loro oggetto dovrebbe essere l'« omogeneità delle richieste »; in altri termini una valutazione della loro *razionalità* (i cui elementi sopra già richiamati sarebbero: la *semplicità*, l'*univocità*, la *completezza* dei quesiti). In ogni caso, quale che sia la soluzione adottabile, è palese come difficilmente si possa sostenere che l'introduzione nella struttura del procedimento del referendum di queste « garanzie » serva soltanto a colmare le carenze della l. n. 352 del 1970; vero è, piuttosto, che il parametro di giudizio della sua lacunosità risiede proprio nella ricostruzione che la Corte ha fatto del referendum abrogativo, nell'intento di adeguarlo alle regole della costituzione materiale. In sintesi: supremazia della volontà dei partiti (maggioritari) in Parlamento anche nei confronti dell'esercizio di poteri ad esso esterni, che, in linea teorica (in riferimento a quel modello costituzionale da tanti evocato), avrebbero potuto funzionare (essere fatti funzionare) come contrappesi.

Secondo questa prospettiva, che non ha trovato nella prassi

costituzionale alcuno sviluppo bensí solo una generalizzata avversione (ma che — d'altra parte — al momento dell'attuazione dell'art. 75 della Costituzione non era stata esclusa a priori), appare perfettamente compatibile un tipo di *iter* del referendum abrogativo difforme da quello presupposto (e tracciato) dalla Corte; un *iter*, cioè, in cui i controlli sull'iniziativa promossa dai sottoscrittori della richiesta abrogativa sono limitati ed essenziali e tali da non recare pregiudizio alle esigenze dell'autonomia dei firmatari e dell'automatismo del procedimento. Elementi, questi, certo qualificanti della democrazia diretta che — e lo si è osservato piú volte — suppone nel caso del referendum un rapporto tendenzialmente immediato di domanda e risposta tra le minoranze che si sono attivate per la proposizione del quesito e la comunità a cui esso viene rivolto e a cui, in ultima analisi, viene riservata la decisione. Ecco allora che in tale contesto il fatto che i controlli (di legittimità e di ammissibilità) costituiscano l'ultima fase del procedimento non comporta « rischi » per i promotori, se anche tali controlli, rigorosamente determinati nei loro contenuti, si informano al principio dell'automatismo (e del *self-restraint*). Invece, in un procedimento frazionato da una serie di attività di controllo le piú diversificate, collocate anche all'inizio del procedimento, inevitabilmente lungo e dal risultato non assolutamente prevedibile [88], chiaramente la relazione di immediatezza tra promotori e corpo elettorale viene a perdersi [89]; la richiesta di referendum, in altre parole, risulta soggetta a interventi di mediazione. A questo punto diventa ovvio concludere sull'avvenuta ridefinizione dell'istituto di cui all'art. 75 della Costituzione, come strumento di impulso, di stimolo diretto non a sollecitare una manifestazione di volontà popolare, ma del Parlamento [90].

14. Indubbiamente alla rinnovazione della *ratio* del referendum abrogativo ha contribuito la presenza nella l. n. 352 del 1970 dell'art. 39 con la sua indeterminatezza che ha costituito una delle fonti principali del potere di disposizione del referendum da parte delle forze politiche di maggioranza. Se ad un'interpretazione estensiva della norma citata si accompagna una trasposizione della sua *particolare ragione* all'intero ordinamento del referendum, ecco allora che tutte le operazioni logiche volte al suo dimensionamento

nella realtà del sistema politico finiscono quasi per assumere una loro fisionomia di intrinseca coerenza.

La Corte costituzionale, successivamente alla sent. n. 16, si è trovata comunque nella condizione di provvedere a un'esegesi restrittiva dello stesso art. 39 dichiarandone la parziale illegittimità. Già si è accennato al problema del rapporto tra le due decisioni: se la sent. n. 68 (insieme alle altre pronunce che l'hanno preparata e preceduta [91]) debba essere valutata quasi come una rettifica di rotta verso i promotori dei referendum (e, quindi, come il tentativo della Corte di porsi *inter partes* e di recuperare una presunta neutralità politica), oppure se si debba considerare in una linea di continuità o per lo meno di non-contraddizione con i principi e la sistematica elaborati nella prima.

Al di là di superficiali suggestioni della prima ora [92], si può verificare un'armonia logica e politica tra le due sentenze della Corte. Infatti anche nella decisione n. 68 del maggio 1978 si accoglie definitivamente (sia pur postulando il rispetto di certe condizioni) l'esigenza piú volte espressa dai partiti dell'area di governo di poter disporre dell'oggetto della consultazione referendaria e quindi di poterne in ultima istanza sindacare l'opportunità [93].

Alla tesi sostenuta nel corso del giudizio dagli stessi promotori [94], per la quale la presentazione di richieste di referendum farebbe insorgere nel Parlamento un dovere di astenersi dal legiferare (anche in termini meramente negativi) sugli oggetti che ad essi ineriscono, in attesa del risultato delle votazioni popolari [95], la Corte ha opposto, uniformandosi del resto ad un orientamento largamente maggioritario in dottrina, che « le Camere conservano la propria permanente potestà legislativa, sia nella fase dell'iniziativa e della raccolta delle sottoscrizioni, sia nel corso degli accertamenti sulla legittimità e sull'ammissibilità delle richieste, sia successivamente alla stessa indizione del referendum abrogativo » [96]. Comunque, i membri della « Consulta » hanno ammesso che le manipolazioni del legislatore ordinario sui referendum non possono essere indiscriminate, nel senso che « l'esercizio diretto della sovranità popolare » non può essere sottoposto « a vicende risolutive che rimangano affidate alla piena ed insindacabile disponibilità del legislatore ordinario ».

Ciò significa allora ritenere che le richieste di referendum, di cui si è accertata la validità, sono capaci di produrre un minimo di effetti ostativi verso le Camere, nel momento in cui limitano la

pienezza della loro potestà legislativa, quantomeno vincolando (o indirizzando) i suoi contenuti in ordine alle materie oggetto di consultazione popolare.

Dunque la Corte non ha potuto ignorare la questione di una distribuzione di poteri e di competenze tra corpo elettorale e Parlamento, pur riconoscendo a questo una prevalenza di sovranità, non solo nei confronti dei promotori e sottoscrittori di iniziative referendarie, ma, in definitiva, anche nei confronti dello stesso corpo elettorale a cui il quesito dai primi formulato e proposto dovrebbe essere, in linea di principio, rivolto. Ma — ha concluso la Corte — non in via esclusiva, bensí subordinatamente alla mancanza di una risposta adeguata da parte del Parlamento.

15. La necessità di una *risposta adeguata* costituisce la « tutela » accordata ai firmatari delle richieste di referendum abrogativo, che una interpretazione estensiva, invalsa nella prassi, dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970 di fatto misconosceva [97]. Da qui, come si è autorevolmente rilevato, la « riscrittura » [98] della disposizione appena menzionata.

Non è negli intendimenti di questo scritto un'indagine puntuale delle regole dettate dalla Corte al fine di precisare a quali condizioni il legislatore può provocare la decadenza dei referendum. Quello che importa piuttosto sottolineare ancora una volta è che i criteri fissati dalla Corte comportano una ridistribuzione di poteri politici tra gli organi e i soggetti fondamentali dello Stato, sia pure — come si legge nella sentenza — « per conciliare... la permanente potestà legislativa delle Camere con la garanzia dell'istituto del referendum abrogativo ». Per questo, controlli esterni, quali quello esercitato dall'Ufficio centrale, che nella *ratio* della l. n. 352 del 1970 mantenevano una loro funzione di accertamento meramente formale (si direbbe, quasi, *automatico* e *burocratico*), ora vengono ad assumere connotati nettamente diversi, nel momento in cui si attribuisce loro una non trascurabile discrezionalità [99]. La stessa logica « perversa » dell'« originario » art. 39 nella sua già rilevata indeterminatezza poteva confermare queste osservazioni. È vero che da tale disposizione conseguiva a vantaggio del Parlamento un pressoché illimitato potere di manipolazione sulle richieste di referendum, ma ad esso corrispondeva, appunto, l'« asetticità » (a volte ostentata) delle pronunce della Corte di cassazione

che doveva compiere solo operazioni di verifica sullo « stato dell'ordinamento ».

È evidente che non si vuole esaltare la situazione preesistente alla decisione della Corte costituzionale (sarebbe davvero un controsenso!); ci si propone semplicemente di « seguire » gli itinerari della nuova sistemazione della disciplina referendaria operata dai giudici, e di verificare in quali limiti e in quali forme gli stessi abbiano inteso aderire alla convenzione antireferendaria che intercorre tra i partiti di regime. L'assegnazione all'Ufficio centrale della competenza di accertare se i principi ispiratori e i contenuti normativi essenziali di una riforma legislativa, approvata per sostituire il testo contro cui è diretta una richiesta di referendum, sono effettivamente e sostanzialmente difformi da quelli che hanno caratterizzato la disciplina previgente; e, conseguentemente, in caso di riscontro negativo, la competenza di trasferire o estendere la richiesta di referendum alla legislazione successiva, conferiscono a tale organo un'indubbia autorità politica [100]. E, inevitabilmente, l'Ufficio centrale sarà chiamato a gestire anche *politicamente* i suoi « nuovi » poteri discrezionali, nel frangente in cui subirà da parte delle forze politiche di maggioranza sollecitazioni piú pressanti di quelle sperimentate nel corso della vicenda degli otto referendum.

Curiosamente la Corte non sembra preoccuparsi di questi possibili effetti delle sue statuizioni; i quali (se è vero che il referendum rimane uno strumento di mobilitazione politica cui piú facilmente fanno ricorso frazioni di minoranza, che non gruppi appartenenti all'area delle forze egemoni) giocano, con ogni probabilità, contro l'effettuazione delle votazioni popolari di cui all'art. 75 Cost. Questo, allorquando l'Ufficio centrale procede a dichiarare che le operazioni relative ai referendum non hanno piú corso per sopravvenuta normativa abrogante dei loro oggetti. La Corte pare invece piú sensibile all'evenienza di una trasposizione delle richieste abrogative sulle leggi non sufficientemente modificative: quando, cioè, l'Ufficio centrale accoglie le ragioni dei promotori del referendum [101]. In questo caso la Corte costituzionale si autoinvestisce di un nuovo controllo sui nuovi atti o disposti legislativi, per sindacarne l'eventuale inammissibilità.

La pretesa di una seconda deliberazione, ai sensi del II comma dell'art. 75 Costituzione, sulla materia oggetto di referendum assume un duplice significato. Da un lato conferma la politicità delle

funzioni di verifica devolute alla Corte di cassazione, in quanto sia chiamata a vagliare la corrispondenza tra l'intenzione del legislatore e la volontà dei firmatari di una richiesta di referendum. (I margini di discrezionalità di tale operazione sono evidentemente ritenuti dalla stessa Corte costituzionale alquanto indefiniti, se ad essa è sorto il « dubbio » che l'Ufficio centrale possa addirittura allargare il suo potere fino a un trasferimento della richiesta di referendum a un atto legislativo successivo, cosí poco omogeneo con la normativa che si ritiene abrogata (e che aveva costituito l'originario oggetto della mobilitazione referendaria), da poter presentare profili di sopravvenuta inammissibilità, formale o sostanziale). Dall'altro lato con un simile assunto la Corte mostra di voler ampliare, ancor piú rispetto alla sentenza n. 16, i confini del giudizio di ammissibilità, nella direzione di un'interpretazione riduttiva dell'incidenza del referendum abrogativo nel sistema costituzionale italiano, secondo le esigenze espresse dalle forze politiche di regime.

In questo senso si può convenire sulla coerenza, a cui peraltro si è già accennato, tra la prima e l'ultima decisione del giudice costituzionale entrambe concernenti la tematica referendaria. Del resto, è la stessa Corte che rivendica una tale continuità, quando, per giustificare le soluzioni adottate (delle quali il giudice costituzionale non può celare la « novità »), richiama esplicitamente le sue precedenti conclusioni; e, cioè, che: « il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato... dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava » [102]. E già si è scritto come la conseguenza dell'adozione di un tale criterio abbia come risultato un notevole ridimensionamento dell'autonomia dei promotori e dei firmatari.

16. Anche nella sua ultima decisione, cosí come nella prima, i membri della « Consulta » si premurano di invitare il legislatore a « ulteriori modificazioni del procedimento per il referendum abrogativo », anche « mediante il ricorso — qualora necessario — alla legislazione prevista dall'art. 138 Costituzione ».

Non può certo sfuggire la *singolarità* di questa puntualizzazione: un organo di chiusura quale la Corte costituzionale, che deve fondare le sue pronunce assumendo quali parametri di giudizio esclusivamente le norme di rango costituzionale, si dimostra interessata addirittura a una riforma costituzionale dei presupposti che

legittimano l'esercizio dei suoi poteri. Evidentemente il riferimento non può che riguardare la « necessità » di una integrazione dell'art. 2 della l. cost. 11 marzo 1953 n. 1, nella direzione di un'espansione della competenza della Corte nel giudizio di ammissibilità [103]; espansione di competenza cosí clamorosamente anticipata nelle recenti sentenze di cui si è trattato.

Probabilmente il giudice costituzionale si è reso conto della funzione *costituente* svolta nel corso della complessa vicenda degli otto referendum ed ora, forse consapevole (sicuramente non turbato) dell'ampiezza della sua supplenza, chiede alla classe politica egemone una *formale* razionalizzazione della convenzione antireferendaria.

Note

[1] La possibilità (concreta) per la Corte di « imporre allo sviluppo dell'ordinamento un ritmo e delle direttrici quali appaiono alla maggioranza dei suoi membri *rispondenti a convenienza politica* », è già stata sottolineata dal Bognetti, il quale rileva che, « infondendo nelle sue sentenze il riflesso di una scelta ideologica e di un giudizio sulla situazione storico-politica, la Corte può collocarsi *accanto* al Parlamento ed al Governo e — sia pure operando con uno strumento del tutto particolare — come organo titolare *pro parte* della complessiva funzione di indirizzo politico dello Stato » (*La Corte costituzionale e la sua partecipazione alla funzione di indirizzo politico dello Stato nel presente momento storico*, in « Jus », 1967, p. 113; corsivi nostri). Tranfaglia, da parte sua, non nega il ruolo politico della Corte nel sistema costituzionale, ma tende a mettere in rilievo la « subalternità » della Corte rispetto a Parlamento e Governo in particolare. L'Autore rinviene nelle decisioni della Corte « timidezza » e « atteggiamento rinunciatario ». (*Per una storia politica della Corte costituzionale*, in *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Milano 1973; cfr. pp. 273 ss.). Anche Zagrebelsky è d'accordo nel valutare il comportamento della Corte, quale finora è prevalso, come « apertamente collaborativo con le forze politiche maggioritarie, all'interno di un ruolo che di regola è stato funzionale allo sviluppo armonico della linea politica di Governo » (*La giustizia costituzionale*, Bologna 1977, p. 352).

[2] Zagrebelsky, *op. cit.*, p. 361. Sul « ridimensionamento » della posizione dialettica della Corte rispetto al Parlamento e sulla progressiva « integrazione » della medesima nel sistema politico in atto, si può vedere anche il *Commento* (non firmato), *Una Corte collaborativa*, in questa rivista, 1977, n. 6, p. 621: si riferisce all'episodio delle « trattative » intercorse tra il Ministro delle finanze, le Commissioni parlamentari competenti e la stessa Corte per una soluzione non traumatica delle questioni di legittimità relative ad alcune norme della disciplina sull'INVIM (d.P.R. n. 643 del 1972), modificate poi con la l. n. 904 del 1977, che ha appunto preceduto, come concordato, la decisione del giudice costituzionale, il quale ha potuto quindi restituire gli atti al giudice *a quo* per un riesame della rilevanza delle questioni proposte alla luce della nuova normativa (ord. n. 9 del 1978).

[3] Crisafulli sostiene che bisogna riconoscere come « inevitabile » e « in qualche misura necessaria » la mancanza di legittimazione democratica degli organi di giustizia costituzionale « se si vuole assicurare l'effettiva estraneità del controllore rispetto agli orientamenti e indirizzi del controllato ed un massimo di neutralità politica del giudice della legittimità costituzionale » e individua nel *self-*

restraint la « migliore garanzia contro il pericolo di sconfinamenti dei tribunali costituzionali » (*Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in *Scritti-Mortati*, vol. IV, Varese 1977, pp. 133 e 134). La pratica del *self-restraint* non è tuttavia una regola ferma e costante a cui si uniformino *naturalmente* le corti costituzionali; anzi sembra proprio che l'indirizzo seguito sia l'opposto. Archibald Cox, ad esempio, analizzando l'esperienza della Corte suprema negli Stati Uniti, intravede la possibilità di « disturbi » nel funzionamento delle istituzioni dal recente attivismo nei giudizi di costituzionalità. « Two institutional worries result from recent activism in constitutional adjudication. First, there is concern that the Court may sacrifice the power of legitimacy that attaches to decisions within the traditional judicial sphere rendered on the basis of conventional legal criteria, and so may disable itself from performing the narrower but *none the less vital constitutional role* that all assign to it. Second, there is fear that excessive reliance upon courts instead of self-government through democratic processes may deaden a people's sense of moral and political responsibility for their own future, especially in matters of liberty, and may stunt the growth of political capacity that results from the exercise of the ultimate power of decision » (*The role of the Supreme Court in american government*, Oxford 1976, p. 103).

[4] Il sistema adottato è funzionale, secondo Zagrebelsky, « ad evitare che gli scarti fra gli orientamenti del giudice di costituzionalità e quelli assunti nelle sedi politiche proprie possano essere troppo ampii » (e dunque costituisce una controindicazione alla « pretesa » legittimazione democratica della Corte come talvolta viene sostenuto) (*op. cit.*, p. 293).

[5] Si veda Mortati, *Considerazioni sul problema dell'introduzione del « dissent » nelle pronunce della Corte costituzionale italiana*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale*, Firenze 1965, pp. 155 ss.

[6] Denti, *Per il ritorno al « voto di scissura » nelle decisioni giudiziarie*, in AA. VV., *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali ed internazionali*, Milano 1964, p. 14 dell'estratto.

[7] Non si sono ancora spenti gli echi della polemica che ha accompagnato nel febbraio del 1977 l'elezione (concordata tra i partiti) a membri della Corte costituzionale degli onn.li Reale, Malagugini, Bucciarelli Ducci, « troppo » legati ai partiti politici in cui notoriamente hanno militato. In un articolo, precedente a tale elezione, F. Mancini ha definito l'episodio in via di perfezionamento come « una brutta storia », « la versione italiana della pagina più buia del *new deal* » (riferendosi alla celebre infornata rooseveltiana della Corte Suprema nel 1937). E ancora: « Stipare la Consulta con vecchie volpi del mondo politico per impedire che essa usurpi o intacchi il mondo della politica » e portare alla Corte « tre uomini politici di cui uno solo è anche genuinamente giurista », significherebbe un disconoscimento ad opera dei partiti politici del pluralismo scritto nella Costituzione (in « la Repubblica », 2 gennaio 1977, p. 6). A questa presa di posizione ha reagito su « Rinascita », del 21 gennaio 1977 n. 3, C. Salvi che ha palesato un diverso modo di concepire la funzione della Corte costituzionale, nel momento in cui ne ha criticato la *devianza* rispetto a talune scelte politiche del Parlamento: « La Corte ha dimostrato in più occasioni una preoccupante tendenza e un'effettiva capacità frenante rispetto alle istanze di trasformazione sociale... Non credo veramente che il ruolo di organo dotato di un vero e proprio "indirizzo politico" autonomo che la Corte costituzionale è venuta sempre più chiaramente attribuendosi — e che non l'ha condotta solo a forme di supplenza rispetto a omissioni legislative, ma anche a sostituire con proprie scelte quelle, differenti, del legislatore: si pensi per tutte alla decisione sul cumulo dei redditi — risponda alla visione pluralistica contenuta nella Costituzione. Il pluralismo costituzionale, sotto il profilo delle decisioni politiche, non comprende in sé i corpi separati, neppure se rivestiti delle toghe piú illustri, ma i partiti politici e le Assemblee elettive » (*Giuristi e/o politici*, p. 14). F. Mancini insiste nella polemica contro l'elezione dei politici a giudici costituzionali che definisce « grave », anche perché « Reale e Bucciarelli Ducci possiedono solo formalmente i requisiti voluti dalla Costituzione per far parte di quell'organo. Sono cioè definibili giuristi in base a titoli non molto diversi da quelli che può vantare

Lama per passare alla storia della chimica organica » (*I giudici politici arrivano alla Corte*, in « la Repubblica », 5 febbraio 1977, p. 6).

Piú recentemente anche Zagrebelsky sottolinea criticamente il significato politico e condizionante di tale elezione come « reazione ad un ruolo della Corte che si profilava in ipotesi troppo antagonistico rispetto agli orientamenti prevalenti in sede politica. Una reazione che appare però alquanto grezza, un tentativo di allineare la Corte a prescindere dal come ciò potesse avvenire, incidendo su una quota dei suoi componenti (...). Tutto ciò senza alcun tentativo di darsi carico delle ragioni specifiche che militano a favore di un ruolo (in qualche misura) autonomo di un organo di giustizia costituzionale ». (*Il ruolo della Corte costituzionale nell'attuale fase di sviluppo del sistema politico-costituzionale*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milano 1978, pp. 112-113).

[8] Sulla prassi e sul particolare tipo di struttura del Partito radicale cfr. Teodori, Ignazi e Panebianco, *I nuovi radicali*, Milano 1977, *passim*, ma, soprattutto alle pp. 179 ss. e 291 ss. Si può vedere anche Bettinelli, *Quattro radicali a Montecitorio etc.*, in « Argomenti radicali » n. 1, 1977, pp. 114-116.

[9] In tale nuovo quadro di « disgelo » tra le forze politiche parlamentari, anche se storicamente legate a ideologie e prassi nettamente divergenti e a volte inconciliabili, è stato possibile approvare a larghissima maggioranza i nuovi regolamenti interni delle Camere (1971) e la legge sul finanziamento pubblico dei partiti (1974) che segnano, quasi, il sorgere di una nuova fase istituzionale caratterizzata da una prassi « collaborativa » tra i partiti, soprattutto sui temi di *indirizzo costituzionale*. Si è pertanto potuto affermare come la legge n. 195 del 1974 rappresenti probabilmente la tappa finale del processo di omogeneizzazione del sistema politico (Bettinelli, *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti etc.*, in « Il Politico » 1975, p. 645). Cfr. anche per quanto riguarda il nuovo corso istituzionale, di cui i regolamenti parlamentari sono significativa manifestazione, le valutazioni anche critiche di Amato (*Tendenze istituzionali e nuovi regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*, Milano 1973, pp. 93 ss. *passim*).

[10] Per una precisazione dell'espressione « regime » (di cui si farà frequente uso nel testo) e sul significato *dinamico* del concetto, anche in rapporto all'evoluzione dei fatti politici di « produzione » della *costituzione materiale* in un determinato momento storico, si rinvia tranquillamente alle ricostruzioni di Zangara, *Costituzione materiale e convenzionale*, in *Scritti-Mortati*, cit., vol. I, pp. 336 ss. e, in particolare, pgrf. 12 a p. 355 e pgrf. 28 a p. 374.

[11] *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in questa rivista, 1975, n. 3, p. 305 e ora anche in *Scritti-Mortati*, cit., vol. III, pp. 114 ss. Secondo Zangara « il fenomeno delle convenzioni si rileva nel quadro della *formula politica* che costituisce il nocciolo sostanziale della posizione e del ruolo della classe politica, che determina il fine istituzionale nello svolgimento della sua azione, che interferisce anche nell'azione degli organi costituzionali dello stato e soprattutto in quella degli organi "politici" dello stato. Questi concretano l'attuazione dell'indirizzo politico e, quindi, della "formula politica": si tratta, evidentemente, di un fenomeno cosí intimamente collegato con l'istituzione da doversi considerare parte e condizione di essa » (*op. cit.*, p. 395). Questa concettualizzazione pare possa essere accolta anche senza prendere posizione sulla questione della « normatività » delle convenzioni. Basta in effetti osservare che le convenzioni, piú che degli obblighi, determinano dei *vincoli* tra le parti contraenti costituenti la classe politica, tali che la loro inosservanza (o denuncia) viene a comportare il superamento del regime in atto (della formula politica) e, quindi, della stessa costituzione materiale. La « tenuta » delle convenzioni, il loro perdurare nel tempo è dettata sovente dal timore di una rottura del sistema o, piú semplicemente, dalla preoccupazione di una sua destabilizzazione. In termini simili cfr. anche il Lavagna per il quale con il termine convenzione « va indicata la matrice politica comune di una serie di comportamenti capaci di dare particolare contenuto al sistema costituzionale, come sistema in parte ipotetico » (*Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in questa rivista, 1974, n. 6, p. 696 nota 17).

[12] Da qui la rivalutazione della posizione di « centralità » attribuita alle As-

semblee parlamentari: « nell'integrare nell'area costituzionale le modificazioni che agiscono nel sistema politico e partitico, in specie, e inducono a posizioni di forza diverse dal passato e dallo schema maggioritario (inteso nel modo piú riduttivo), può consistere il ruolo principale che si delinea per il Parlamento. È un compito che può apparire appena all'inizio e che gli compete per il suo ruolo di centralità, per la sua vocazione di mediatore anfibio tra apparato e società... » (Cosí, Predieri, *Parlamento 1975*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano* (a cura dello stesso Autore), Milano 1975, p. 90). Cfr. sul tema anche Ingrao per il quale (affrontando la questione da un angolo visuale piú ideologico) la valorizzazione, anzi la rilegittimazione, del Parlamento si lega alla caduta della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI. « Assemblea vuol dire dunque anche legittimazione dell'antagonista di classe e ipotesi di dialettica democratica ». Ecco che in questo contesto « l'assunzione di un ruolo centrale delle Assemblee elettive »... « non è una sovrapposizione esteriore di un *altro* "modello" alla visione di classe che è propria della tradizione operaia, ma è lo sbocco di un'altra analisi delle contraddizioni interne alla società capitalistica, che comporta una visione piú complessa e articolata del processo di transizione, e suppone una costruzione dell'egemonia operaia, la quale riconosce una proiezione politica alle contraddizioni di classe e cerca la forma democratica di potere capace di superarle effettivamente » (*Masse e potere*, Roma 1977, pp. 383-384). Per una critica puntuale all'uso congiunturale dell'affermazione della « centralità del Parlamento », cfr. Rodotà, *A proposito di « protezionismo » e di centralità del Parlamento*, in *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, cit., pp. 119 ss.

[13] In questa prospettiva è particolarmente significativo il rinvio delle elezioni amministrative (che avrebbero dovuto svolgersi alla fine del mese di novembre 1977) disposto dal d.l. n. 710 del 1977. Sulla polemica che ha preceduto e seguito l'emanazione di questo provvedimento cfr. i vari interventi comparsi sulla stampa di opinione soprattutto nell'ottobre dello stesso anno (Bettinelli, Virga Santini, Negri, Damato, Rodotà, Rotelli) e ora riprodotti nel « Bollettino di attualità costituzionale », dicembre 1977-gennaio 1978, n. 1-2, pp. 85 ss.

Successivamente al d.l. sopramenzionato è entrata in vigore la l. n. 3 del 1978 che ha disposto l'accorpamento delle elezioni amministrative in turni biennali nel periodo 15 aprile-15 giugno e che ha definitivamente stabilito la concomitanza tra elezioni comunali e circoscrizionali. Una simile soluzione è stata il frutto di un compromesso tra il progetto del governo, favorevole a un « quinquennio rigido », e la proposta sostenuta dai partiti intermedi, sostenitori di un periodo minimo di accorpamento (un anno). (Cfr. la notizia sulla polemica tra i partiti in « la Repubblica » del 15 ottobre 1977).

[14] Riferimenti agli autori che hanno insistito in sede dottrinale sull'« eccezionalità » del referendum nel sistema costituzionale italiano si possono trovare nello scritto di Bettinelli, *Concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, partiti politici e referendum*, in *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, cit., p. 63 nota 4. La qualificazione del referendum come eccezionale è diventata un luogo comune per quanti, tendenzialmente ostili alla pratica referendaria radicale, si sono trovati d'accordo nel sottolineare la sua funzione di « stimolo » nei confronti del legislatore. Tra gli altri, in questo senso cfr. Barile, *Realtà politica e realtà costituzionale nelle attuali tendenze legislative in materia di referendum e ordine pubblico*, in *Referendum, ordine pubblico etc.*, cit., pp. 14 ss.; Baldassarre, *La Costituzione non prevede due democrazie*, in « l'Unità » del 3 dicembre 1977 (ed ora anche nel « Bollettino di attualità costituzionale », 1977-78, n. 1-2, p. 61).

[15] Per una priorità dell'attuazione del referendum rispetto all'approvazione della legge istitutiva del divorzio si esprimevano con insistenza costituzionalisti di parte cattolica, i quali in un primo tempo avanzarono in sede dottrinale la proposta di un referendum addirittura sull'art. 149 del codice civile (che sanciva l'indissolubilità del matrimonio), onde consentire al popolo di « dichiarare genuinamente, e al di fuori di forzature e deformazioni provenienti dall'alto, se il principio dell'indissolubilità sia davvero superato nel costume o se invece non

abbia ancora in esso profonde radici » (Cosí, Galeotti, *Esigenza e problemi del referendum*, Milano 1970, p. 23).

[16] Tra i molti, cfr. sul punto recentemente anche Rodotà, *Ordine pubblico e referendum nella dinamica del sistema politico*, in *Referendum, ordine pubblico etc.*, cit., p. 7 e, nello stesso volume, Onida, *Il referendum in una società capace di autogoverno*, p. 39. Ma già prima, Bettinelli, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, cit., p. 121; Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico, Appendice*, Milano, 1972, pp. 1-2.

[17] Sui progetti di attuazione dell'art. 75 Cost., sui dibattiti che si sono succeduti dal 1950 al 1970, molto diffusamente Armaroli, *Referendum abrogativo e classe politica*, in « *Rivista italiana di Scienza politica* », 1974, pp. 561 ss.

[18] Sulle vicende, peraltro note, relative ai tentativi di superare il referendum sul divorzio con un compromesso legislativo vedi il resoconto di M. Tito, *L'ipotesi della « via polacca » per evitare il referendum* su « Il Giorno » del 17 novembre del 1973; cfr. anche, per avere un quadro completo delle polemiche, Barile, *Il referendum sul divorzio sembra ormai inevitabile*, in « Corriere della sera » del 3 gennaio 1974. Accenna agli obiettivi del tanto discusso progetto della Sen. Carettoni, Bettinelli, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, cit., p. 116; altri utili riferimenti nell'*op. ult. cit.*, di Armaroli, p. 582 nota 48.

[19] Nel gennaio del 1975. Oltre la stampa quotidiana del periodo, cfr. M. A. Teodori, *Maledetto sia il tuo ventre*, in « L'Espresso » del 19 gennaio 1975, p. 4.

[20] Differente l'atteggiamento dei radicali che hanno invece sempre considerato i referendum punti di partenza determinanti per un ribaltamento dei rapporti di forza tra Democrazia cristiana e i partiti laici della sinistra. Sulla strategia referendaria radicale cfr. Bettinelli, *Dai referendum al plebiscito*, in « Argomenti radicali » n. 6, 1978, p. 47.

[21] Cfr. Bettinelli, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, cit., p. 118.

[22] Si allude alle iniziative di Magistratura democratica contro i reati d'opinione previsti dal codice penale e a quella scaturita da ambienti assai vicini al partito liberale contro la legge istitutiva del finanziamento pubblico dei partiti. Un bilancio relativo al periodo 1971-74 sul rapporto tra le richieste effettivamente presentate e quelle semplicemente promosse (circa una contro 15) è tracciato dall'Armaroli, *ult. op. cit.*, pp. 561-562; lo stesso Autore aggiorna i dati in *Postilla sul referendum*, in « Diritto e società », 1975, p. 253. Un inventario delle proposte referendarie « perdute per strada » è contenuto nel servizio a piú firme, *Fa paura anche se quasi spuntata l'arma del referendum abrogativo*, in « Corriere della sera » del 24 gennaio 1975.

[23] Si è tra gli altri fatto interprete di questo atteggiamento G. Negri, quando insiste sull'eccezionalità dei casi di referendum su divorzio e aborto: « Il referendum sul divorzio fu un interrogativo su un tema di grandissima rilevanza politica e morale che in fondo, come *matter of conscience* è meglio sia stato deciso una volta per sempre nel profondo della coscienza popolare. Cosí potrebbe essere domani per il tema dell'aborto, cui tutti siamo chiamati in ogni caso a dare una personale diretta risposta. Ma per gli altri temi veramente c'è il Parlamento, esistono i partiti politici, le grandi organizzazioni del lavoro, la stampa... » (*Referendum, PCI e radicali*, in « Corriere della sera » del 3 novembre 1975).

[24] Sentenza n. 10 del 1972: « ...A questa Corte, nella sede attuale, resta affidato *soltanto* il compito di verificare se la richiesta di referendum di cui si tratta riguardi materie che l'art. 75 comma 2 Cost. esclude dalla votazione popolare... » (in « Giurisprudenza costituzionale 1972, p. 43).

[25] A una simile puntualizzazione la Corte è stata costretta a causa della precedente sentenza n. 27 del 1975 (con la quale è stata dichiarata la parziale illegittimità dell'art. 546 del c.p., oggetto di richiesta di referendum), proprio per dimostrare la non interferenza dei due giudizi. Sul punto (e sul « difficile compito di arbitramento » assegnato nell'occasione alla Corte) cfr. le note critiche di Mezzanotte, *Judicial self-restraint in tema di sindacato sull'ammissibilità del referendum*, in « Giurisprudenza costituzionale » 1975, p. 3056.

[26] Cosí, nell'ordinanza del 9 dicembre 1971 che ha dichiarato la legittimità della richiesta di referendum abrogativo sulla legge istitutiva del divorzio,

l'Ufficio centrale sintetizza i propri compiti di controllo e di verifica: « in conclusione: *a*) la richiesta è stata preceduta dall'attività di promozione conforme ai requisiti di legge; *b*) essa è stata presentata da soggetti che vi erano legittimati, perché facenti parte del numero dei promotori...; *c*) il deposito è avvenuto nel termine di tre mesi dalla data di timbratura dei fogli regolari; *d*) la richiesta di abrogazione... è stata regolarmente formulata e trascritta sulla facciata, contenente le firme di ciascun foglio; *e*) il numero definitivo delle firme valide esaminate è di ... e supera il numero di 500 mila voluto dalla legge » (in « Il Foro italiano », 1971, I, col. 269-70). La stessa formula è stata ripetuta nell'ord. 7 novembre 1975 relativa all'accertamento della legittimità della richiesta di referendum sulle norme penali in materia di aborto.

[27] Ipotesi che si sono puntualmente verificate e « intrecciate », fin dalla prima iniziativa referendaria che ha avuto corso, cioè quella relativa al divorzio. Sullo svolgimento della crisi di governo nel gennaio e febbraio 1972, sulle sue ragioni in riferimento al nodo del divorzio ed, infine, sullo scioglimento anticipato delle Camere (accettato come « minor male » rispetto all'effettuazione del referendum) cfr. Bassanini, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del governo Andreotti*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1972, pp. 943-944-946 (con un ampio riferimento alle polemiche ed ai dibattiti sulla stampa d'opinione e di partito, nelle note 35, 36, 37, 38).

[28] Bettinelli, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, cit., specialmente alle pp. 122 e ss. e 140 ss. *Contra*, Greca, *Referendum e sovranità popolare*, in « Democrazia e diritto », 1976, p. 572; Bettinelli ha replicato alle opinioni di questo Autore nello scritto, *Concorso dei cittadini etc.*, cit., pp. 63 ss. Recentemente Bartole (*Conferme e novità nella giurisprudenza costituzionale in materia di referendum* in « Giurisprudenza costituzionale », 1978, p. 169) ha contestato, sia pure *en passant*, l'« utilità » dello scritto citato all'inizio della presente nota. Definisce « *rigidamente* deduttivo » e « *inguaribilmente* astrattizzante » il ragionamento inteso a evidenziare il necessario collegamento tra sovranità popolare e referendum abrogativo. Si può convenire sul giudizio di « astrattezza ». In effetti, come si è già ammesso nel testo, lo scopo del saggio, *non a caso dedicato a Mortati*, era quello di recuperare a *livello logico* un'ipotesi di possibile sviluppo del referendum abrogativo, cosí ampiamente disattesa dalla costituzione materiale, ma non per questo incompatibile con la Costituzione ideale. Né sembra scorretto, anche in sede scientifica, dichiarare esplicitamente le proprie preferenze per questa piuttosto che per l'altra, in piena consapevolezza di non poter peraltro arrestare il corso degli eventi istituzionali.... Proprio per questa ragione pare invece fuori luogo la valutazione di « entusiasta » data al contributo in questione, una piú attenta lettura del quale avrebbe potuto almeno cogliere la profonda insoddisfazione dell'autore per la prassi in atto.

[29] Per un'esposizione chiara di questo orientamento istituzionale cfr. i saggi di Amato, *Riforma dello Stato e alternativa*, in « Mondoperaio », 1977, n. 7-8 (soprattutto a p. 52 ss.) e *Democrazia conflittuale e trasformazione sociale*, sulla stessa rivista, 1978, n. 3, p. 63: ove si riassumono i temi di un diffuso dibattito pubblicato per quasi un anno sulla Riv. cit. Gran parte delle tesi di Amato sono poi state sinteticamente riversate ne *Il progetto di programma del PSI. L'alternativa dei socialisti*, Roma, 1978, cfr. soprattutto pp. 50-52.

[30] Cfr. per tutti Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Milano, 1976, p. 852. Piú recentemente anche Onida, *Il referendum nel rapporto tra sistema politico e società*, in *Referendum, ordine pubblico etc.*, cit., p. 259; Sorrentino (ribadendo tesi dallo stesso in precedenza elaborate) nel suo intervento al Convegno di Roma, 7 gennaio 1978 (*Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzioni e poteri della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*) nel *Resoconto stenografico degli atti*, Roma, 1978, p. 61; e *ibidem*, Chiappetti a p. 111.

[31] L'ordinanza 7 gennaio 1976 dell'Ufficio centrale prende atto della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 553 del c.p. (incitamento a pratiche contro la procreazione) contenuta nella sent. n. 49 del 1971 della Corte cost.: « Tale disposizione ha cessato *in toto* di avere vigore » e pertanto in relazione ad

essa si deve applicare l'art. 39 della l. n. 352 del 1970. Per quanto concerne invece l'art. 546 del c.p., l'Ufficio centrale rileva che la Corte costituzionale con la sent. n. 27 del 1975 « si è limitata ad una declaratoria di illegittimità costituzionale *soltanto parziale*, come si desume dal dispositivo » della stessa decisione; per questo le operazioni per il referendum in ordine all'articolo citato devono avere ugualmente corso (in « Giurisprudenza costituzionale », 1975, p. 3060. Sulla stessa rivista vedi anche il commento critico di Bellomia, *Legittimità e ammissibilità del referendum sull'aborto tra Corte costituzionale e Corte di cassazione*, in particolare a p. 3053).

[32] Cfr. per quanto concerne le vivaci discussioni sul metodo di determinazione della nuova data di indizione del referendum abrogativo in seguito a scioglimento anticipato delle Camere (in relazione alle note vicende che hanno portato allo slittamento della consultazione popolare sul divorzio) gli esaurienti articoli di Devoto, *La data di indizione del referendum*, in « Giurisprudenza costituzionale », 1972, p. 977 e di D'Orazio, *La data del referendum sulla legge del divorzio*, in « Diritto e società », 1973, p. 218. Entrambi gli scritti, oltre ad esporre compiutamente i termini della polemica, contengono puntuali riferimenti bibliografici anche per quanto riguarda gli interventi e i commenti comparsi sulla stampa d'opinione.

[33] In questi termini si è espresso, in seno alla Commissione « Affari costituzionali » della Camera, l'on. Galloni, relatore (21 ottobre 1971). Sul contenuto dei singoli progetti vedi Armaroli, *Referendum abrogativo e classe politica*, cit., p. 579. Per un severo giudizio sull'opportunità di tali iniziative vedi i « commenti » in questa rivista, 1971, n. 4-5, p. 425 e M. C. Bassanini, *Divorzio e referendum*, in « Relazioni sociali », 1971, pp. 812-823.

[34] I prodromi di una simile tendenza « cautelativa » forse si possono ravvisare nell'iniziativa del Ministro Gui che aveva inviato, nel corso della campagna di raccolta delle firme per la richiesta abrogativa delle norme penali sull'aborto, circolari ai segretari comunali inerenti alla « responsabilità » della conservazione dei moduli di raccolta delle sottoscrizioni, i quali avrebbero dovuto, secondo il Ministro per l'interno, essere riconsegnati di volta in volta ai rappresentanti dei promotori, avendo i segretari comunali semplicemente l'obbligo di vidimare i fogli e, se richiesti, di autenticare le firme. Tra i vari interventi nella polemica che ha segnato anche questa vicenda si veda A. Dall'Ora, *Scontro di circolari sull'aborto*, in « Corriere della sera » del 25 maggio 1975. Per altre indicazioni bibliografiche in argomento: Armaroli, *Postilla sul referendum*, cit., nota 17, p. 258. La questione finí in Parlamento dove alla Camera dei deputati fu respinta (seduta del 22 maggio 1975) una mozione presentata dall'on. Fortuna che richiedeva la revoca delle tanto discusse circolari (per ulteriori informazioni sul punto, Armaroli, *Il referendum in Parlamento*, in « Biblioteca della libertà », 1975, n. 56, p. 4).

[35] Vastissima la letteratura — proveniente soprattutto da parte della sinistra socialista — fiorita immediatamente prima e appena dopo le elezioni amministrative del 15 giugno 1975 (e davvero durata lo spazio di un mattino) sulle prospettive dell'alternativa di sinistra a partire dagli enti locali. Cfr., tra i tanti, i volumi: G. Galli, *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa*, Bologna, 1975; AA.VV., *Crisi della DC e alternativa socialista*, Padova, 1975; AA.VV., *Per l'alternativa*, Milano, 1975; R. Lombardi, *L'alternativa socialista*, Cosenza, 1976; AA.VV., *Dal centrosinistra all'alternativa*, Milano, 1976; AA.VV., *L'alternativa socialista*, Milano, 1976; AA.VV., *Alternativa ed elementi di socialismo nelle comunità locali*, Milano, 1976.

[36] Lo svolgimento del referendum sull'aborto nella primavera del 1976 era considerato — soprattutto da parte radicale — come determinante al fine di forzare il corso politico, nella direzione di una rottura tra partiti politici progressisti e democrazia cristiana e, quindi, di creare le condizioni oggettive per un'alternativa di sinistra. Su questa strategia del PR cfr. Bettinelli, *Dai referendum al plebiscito*, cit., in particolare p. 49.

[37] Depositato alla Camera dei deputati nella VI legislatura, il 25 settembre 1975 (doc. n. 4021). Tra i primi scritti analitici sulla proposta del PCI cfr. Arma-

roli, *La proposta di legge comunista sul referendum*, in « Diritto e società », 1975, pp. 518 ss. (a p. 533 nella nota 35 una rassegna, come al solito pressoché completa, dei numerosi commenti comparsi sulla stampa dell'epoca) e Chiappetti, *Dubbi sulla legittimità di nuove limitazioni legislative del referendum abrogativo*, in « Il Politico », 1976, pp. 139 ss.

[38] Depositato alla Camera dei deputati nella VII legislatura il 30 giugno 1977 (doc. n. 1578; il testo è riprodotto nel « Bollettino... », cit., n. 1-2, 1977-1978, p. 9). Sulla proposta comunista il gruppo parlamentare radicale ha organizzato a Firenze nell'ottobre del 1977 un convegno i cui atti pubblicati sono già stati piú volte citati (*Referendum, ordine pubblico, Costituzione*). Sono intervenuti puntualmente sul merito del progetto comunista: Rodotà, Barile, Onida, Chiappetti, Caretti, Taruffo e Fois.

[39] Su di essi, tra gli altri, analiticamente, Onida, *Il referendum in una società capace di autogoverno*, cit., p. 40 e Bartole, *Proposte di aumento del quorum di firme per la richiesta di referendum e coerenza della classe politica*, sempre in *Referendum, ordine pubblico etc.*, cit., p. 98.

I progetti di revisione costituzionale (riguardanti gli artt. 75 e 138 Cost.) presentati da DC, PSDI e PCI, tutti nel giugno 1977, si possono trovare nel « Bollettino... », cit., n. 1-2, 1977-1978 a p. 9.

[40] La classificazione è del Chiappetti, *Dubbi sulla legittimità etc.*, cit., pp. 148-149.

[41] La proposta di modifica dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970 è stata uno dei punti piú dibattuti in dottrina. Ci si è soffermati soprattutto sul significato dell'espressione « modifiche sostanziali », in luogo di « abrogazione » (*rectius*: in aggiunta). Cfr. i rilievi positivi di Barile, *Realtà politica e realtà costituzionale, etc.*, cit. a p. 16 e critici di Onida, *ult. op. cit.*, pp. 49-50, nonché Taruffo, *I poteri dell'Ufficio centrale per il referendum in relazione a « modifiche sostanziali » della legge oggetto del referendum*, in *Referendum, ordine pubblico...*, cit., p. 122.

[42] Cfr. nota 38.

[43] In questo senso è sintomatico l'atteggiamento dell'Ufficio centrale che, nell'ordinanza relativa alla legittimità della richiesta di referendum su 97 artt. del c.p., ha definito tale testo « legge *essenziale* per il funzionamento dell'ordinamento *democratico* ». Sulle ragioni storiche della sopravvivenza nell'ordinamento repubblicano di non pochi settori di legislazione fascista si vedano, in riferimento proprio al codice penale in vigore dal 1931, le osservazioni di G. Vassalli che, tra l'altro, individua nella sostanziale mancanza di trasformazione del sistema economico-sociale e dei rapporti tra le classi uno dei fattori della « eccezionale durata » di tale testo (*La riforma del codice penale italiano del 1930*, in « La giustizia penale », 1972, I, p. 514).

[44] In questo senso cfr. specialmente: Rodotà, *Ordine pubblico e referendum nella dinamica del sistema politico*, *passim* (in particolare a p. 8); Bettinelli, *Concorso dei cittadini...*, cit., *passim*; Chiappetti, *Il referendum nel disegno e nella effettività costituzionale*, a p. 90; Fois, *Il referendum come « contro-potere » e garanzia nel sistema costituzionale italiano*, pp. 136 ss. *passim*. (Tutti gli scritti citati sono raccolti in *Referendum, ordine pubblico...*, cit.).

[45] Concomitanti le conclusioni di Onida, *Il referendum in una società...*, cit., pp. 58 ss.

[46] Nella relazione introduttiva al già citato progetto di modifiche alla l.n. 352 del 1970 depositato dal PCI: « Le nostre proposte vogliono, quindi, potenziare la validità democratica del referendum da non considerare mezzo per acuire la incompatibilità con il Parlamento o per alterare le regole fondamentali del gioco parlamentare. Esse tendono invece a configurarlo sempre piú come *stimolo* per il Parlamento a mantenersi in contatto continuo e sostanziale con il Paese... ».

[47] Si considerino come espressive di questo orientamento le preoccupazioni di Barile: « ... I nove referendum per il solo fatto che si devono fare, provocheranno certe conseguenze... che si manifesteranno soprattutto nel blocco di certe priorità che indubbiamente oggi esistono. Per esempio, parliamo, al solito, dell'economia. È chiaro che i nove referendum bloccheranno il Paese per un lungo periodo e necessariamente queste priorità, queste cose che si devono fare e che non si riescono

a fare, andranno ancora piú in là. Quale vantaggio generale si potrà avere per rafforzare (o non indebolire) le nostre istituzioni? » (*Realtà politica e realtà costituzionale...*, cit., p. 15).

[48] Soprattutto in relazione alla sua possibile efficacia retroattiva che esponenti comunisti hanno voluto pubblicamente negare, ma che, in verità, non era esclusa da alcuna norma del testo depositato alla Camera. Sul punto cfr. *Golpe istituzionale? Ma non scherziamo.* (Intervista a cura di Tognotti agli onn. Colonna e Perna del PCI), in « Paese sera » del 18 settembre 1977 (ora nel « Bollettino... », cit., n. 1-2, 1977-1978).

[49] Oltre ai problemi sollevati dagli artt. 34 e 39 della l. n. 352 del 1970 cui si è innanzi fatto riferimento (e per i quali si rinvia agli scritti in parte già citati di Devoto, Mignone, Rolla, Sorrentino, in « Studi parlamentari e di politica costituzionale », 1971, n. 14 - raccolti successivamente in un estratto collettivo, *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum*), sono state ravvisate nella legge d'attuazione dei referendum altre gravi carenze, soprattutto per l'« ibrido » sistema di giudizio dalla medesima previsto e per l'insufficienza del contraddittorio (quali le parti legittimate?) davanti alla Corte costituzionale e all'Ufficio centrale (in sede di applicazione dell'art. 39). Su tali questioni, rispettivamente: Mezzanotte, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in « Giurisprudenza costituzionale » 1972, pp. 954 ss., *passim* e, in particolare a p. 974; Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, pp. 853-854.

[50] Nell'*atto di intervento* del Presidente del Consiglio si riconosce che nessuna disposizione della l. n. 352 del 1970 espressamente prevede la partecipazione del Governo in contraddittorio davanti all'Ufficio centrale, partecipazione che sarebbe *legittimata per analogia* dal 2° e 3° comma dell'art. 33 della legge citata e dagli artt. 20 e 25 della l. n. 87 del 1953. L'intervento del Governo sarebbe « necessario per far valere quelle ritenute illegittimità delle richieste di referendum che... solo l'Ufficio centrale e non anche la Corte è competente a rilevare » (L'atto di intervento del Presidente del Consiglio, in data 26 novembre 1977, è pubblicato integralmente nel « Bollettino... », cit., n. 1-2, 1977-1978, p. 46). Contro l'iniziativa del Presidente del Consiglio si è severamente espresso Rodotà che l'ha valutata come « assai grave e sicuramente contrastante con le regole di correttezza costituzionale...; si è dovuta forzare l'interpretazione di una chiarissima norma di legge, quella che non prevede l'intervento del governo davanti alla Cassazione, riservandolo soltanto ai partiti ed ai gruppi politici oltre che ai promotori del referendum » (*Quel referendum non s'ha da fare*, in « la Repubblica » del 5 dicembre 1977, ora nel « Bollettino... », cit. n. 1-2, p. 63).

[51] L'avvocatura dello Stato ritiene insufficiente che il contraddittorio davanti all'Ufficio centrale possa essere assicurato solo dalla presenza dei partiti politici: non « potrebbero ritenersi... assicurate le condizioni necessarie alla formazione di un legittimo contraddittorio dalla partecipazione a questa fase del giudizio dei partiti politici, espressamente prevista (dall'art. 32 della l. n. 352 del 1970: n.d.a.)...; resterebbe in ogni caso privo di adeguata tutela in questa sede giurisdizionale l'intervento dello Stato, inteso non come amministrazione ma come ordinamento unitario, che la legge affida al Governo e che non può evidentemente essere affidata ai partiti politici, la cui funzione per l'art. 49 della Cost. è quella di « concorrere » a determinare la politica nazionale, sicché si ritiene comunemente che la pluralità, o almeno dualità dei partiti, costituisca caratteristica essenziale del nostro ordinamento democratico ».

Per confutare queste argomentazioni i comitati promotori dei referendum avevano redatto delle « controdeduzioni » (piú generalmente volte a contestare l'ammissibilità dell'intervento davanti all'Ufficio centrale della Presidenza del Consiglio) che all'ultimo momento si decise di non depositare per non voler riconoscere, nemmeno implicitamente, il Governo come contraddittore. È comunque egualmente interessante rilevare una diversa lettura e interpretazione dell'art. 32, VI e VII comma per la quale: «giustamente é stata prevista una forma di contraddittorio tra le parti interessate, tra cui anche i partiti, in quanto questi, sia pur estranei alla fase della richiesta, attivamente partecipano, come soggetti protagonisti, alla campagna elettorale, come si ricava esplicitamente dall'art. 52 della l. n. 352 del

1970. In questa logica il Governo non è stato ammesso al contraddittorio dai commi citati dell'art. 32, in quanto non direttamente coinvolto dalla campagna elettorale » (inedito). In senso non dissimile Rodotà, per il quale « l'esclusione del Governo si spiega proprio con la considerazione che, essendo in gioco delicatissimi meccanismi della sovranità popolare, l'unico confronto corretto è quello tra i partiti ed i promotori del referendum » (*art. ult. cit.*). Si esprime invece a favore della legittimità dell'intervento della Presidenza del Consiglio Barile, il quale ritiene che in quella sede lo stesso Presidente del Consiglio fosse « portatore non di un indirizzo governativo... ma proprio di un indirizzo che si presentava come costituzionale » (*Chi vuole uccidere la Costituzione?*, in « La Stampa » del 17 febbraio 1978 ed ora nel « Bollettino... » cit., 1978, n. 4, p. 39).

[52] Cfr. nota 26.

[53] In particolare l'avvocato dello Stato ha sostenuto la competenza dell'Ufficio centrale di pronunciarsi sull'*eterogeneità* della materia (e quindi per la scindibilità del quesito che si vuole proporre al corpo elettorale) di alcune richieste (su 97 articoli del codice penale e sulla c.d. « legge Reale »). In tali casi la formulazione del quesito sarebbe in contrasto con il disposto degli artt. 27 e 32, IV e VI comma, della l. n. 352 del 1970. A favore delle tesi dell'avvocatura dello Stato si sono espressi D'Onofrio, secondo cui l'Ufficio centrale deve anche valutare l'omogeneità della materia proposta per l'abrogazione al corpo elettorale (un simile accertamento rientrerebbe nel giudizio di regolarità) (*Costituzione e referendum*, in « Il Popolo » del 27 novembre 1977 e nel « Bollettino... » cit. n. 1-2, 1977-1978, p. 59); e Baldassarre che, pur dubitando che « il giudizio di "regolarità" comporti la verifica della omogeneità delle materie aggredite dai referendum », concorda nel ritenere che l'Ufficio centrale « deve procedere al piú ampio esame di tutte le questioni attinenti alla legittimità formale delle richieste non ricomprensibili nei giudizi di ammissibilità e di costituzionalità propri della Corte costituzionale » (*La Costituzione non prevede due democrazie*, in « l'Unità » del 3 dicembre 1977 e nel « Bollettino... » ult. cit., p. 61).

[54] E precisamente le richieste abrogative concernenti: 1) 97 articoli del codice penale, in quanto norme « difformi ed eterogenee »; 2) la legge Reale, per le stesse ragioni; 3) la legge n. 20 del 1962 (« Inquirente ») in quanto « costituzionalmente necessaria »; e, per gli stessi motivi: 4) il codice penale militare di pace; 5) l'ordinamento giudiziario militare; 6) la legge di esecuzione del Trattato e Concordato.

[55] « Considerato che il compito dell'Ufficio centrale si esaurisce tutto nella verifica della legittimità formale della proposta di referendum, implicante il riscontro del rispetto dei limiti modali e temporali di questa » (I testi delle ordinanze per ora sono pubblicati nel « Bollettino... » cit., n. 1-2, 1977-1978, pp. 38 ss.).

[56] In occasione degli accertamenti sulla richiesta di referendum relativa alle norme penali in materia di aborto, l'Ufficio centrale per il referendum aveva scisso anche temporalmente il giudizio di legittimità da quello in applicazione dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970, tanto che, prima di espungere dal quesito l'art. 533 del c.p. (dichiarato nella sua integrità costituzionalmente illegittimo dalla Corte cost. nel 1971) e di valutare l'idoneità dell'art. 546 del c.p. ad essere sottoposto a votazione popolare (vedi sopra, nota 31), aveva atteso la declaratoria di ammissibilità della Corte costituzionale. In dottrina si parlò allora di « disattenzione » e di « superficialità » dell'Ufficio centrale e si rilevò che, con riguardo a tali fattispecie, « l'Ufficio centrale sarebbe dovuto intervenire nell'ordinanza definitiva ex art. 32, l. n. 352 del 1970 » (Bellomia, *Legittimità e ammissibilità...*, cit., p. 3052). Su questa soluzione, ora recepita dall'Ufficio centrale, esistono però delle perplessità, in considerazione della natura e della struttura sostanzialmente diverse dei due giudizi, cosí come sono stati « pensati » (sicuramente male) dal legislatore, che ha inteso, probabilmente, contenere la pronuncia *ex* art. 39 « nei limiti del puro accertamento della sopravvivenza di una legge abrogatrice, cioè di una legge che contenga la clausola espressa di abrogazione, escludendo che essa rimanga condizionata a qualsiasi indagine circa l'indole delle altre disposizioni che vi erano incluse » (Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico,* II, cit., p. 854). Altre ragioni di « economia » potrebbero poi sorreggere l'opportunità di un esame differito (rispetto agli accertamenti di cui all'art. 32) delle richieste di referendum *ex* art.

39, vale a dire la certezza della loro ammissibilità e la possibilità di altri piú complessi interventi ablativi da parte del Parlamento.

[57] Si tratta dell'art. 5 (sostituito dalla l. 8 agosto 1977 n. 533, art. 2) che l'Ufficio centrale ha sottratto dal quesito in quanto « la sostituzione di un testo normativo importa necessariamente l'abrogazione della parte sostituita ». Sul punto, prima della decisione dell'Ufficio centrale, Bettinelli, *È possibile fare il referendum sulla legge Reale peggiorata?*, in « Corriere della sera » del 21 novembre 1977; successivamente Fois, *Povero Reale gli si è rotto un capoverso*, in « L'Espresso » del 18 dicembre 1977; Tosi, *Il diritto di tirare le orecchie ai legislatori*, in « il Resto del Carlino » del 18 dicembre 1977 (Tutti nel « Bollettino... », cit., pp. 58, 62, 64).

[58] In effetti l'avvocatura dello Stato nell'*atto di intervento* non affronta nemmeno marginalmente il problema della sostituzione dell'art. 5 della legge Reale, né si è premurata di depositare controdeduzioni alle deduzioni depositate su tale questione dal comitato promotore.

[59] Parte della dottrina ha sostenuto che il contraddittorio potrebbe ritenersi effettuabile anche nel momento dell'applicazione dell'art. 39: « ciò in quanto il silenzio da questo serbato sul punto non venga interpretato nel senso, non già di escluderlo, ma di rinviare alle modalità dell'art. 32 » (cosí nell'*op. ult. cit.* a p. 853 il Mortati che sembra accogliere un'opinione di Devoto, *L'Ufficio centrale per il referendum*, in *Problemi costituzionali...* cit., p. 26). L'Ufficio centrale, però, respingendo successive deduzioni del comitato promotore contro l'ord. del 6 dicembre 1977 e riconfermando la sua definitività, ha affermato di non aver dato corso « al procedimento in contraddittorio di cui all'art. 32 della l. n. 352 del 1970, perché estraneo all'ambito del successivo art. 39 » (ord. 19 dicembre 1977, in « Bollettino... » cit., n. 1-2, p. 57). A questo punto emerge ancor piú chiara l'incoerenza dell'atteggiamento dell'Ufficio centrale che ha pronunciato — come già si è rilevato — un'unica ordinanza per decidere ex art. 32 ed ex art. 39 della l. n 352 del 1970.

[60] In quell'occasione — vedi sopra testo e nota 31 — l'Ufficio centrale ha mostrato di dare rilevanza alla volontà dei promotori e dei richiedenti il referendum ed ha orientato la sua decisione in tal senso (*contra* Bellomia che sostiene come « la volontà dei soggetti sta fuori dal procedimento, nel senso che questo non può essere condizionato dal diverso atteggiarsi della volontà » dei soggetti agenti, « a seconda che vogliano o meno eliminare tutti i significati o uno solo della norma » (*Legittimità ed ammissibilità etc.*, cit., p. 3053). Il comitato promotore del referendum sulla l. n. 152 del 1975, d'altra parte, nella sua memoria denuncia l'incongruenza di un'« applicazione indiscriminata » dell'art. 39, tale da stravolgere il significato politico del referendum (in « Bollettino... », *ult. cit.*, pp. 51 ss.).

[61] Proprio nel momento in cui erano stati predisposti dal Governo progetti (quali il n. 1798 del 1977) in materia di ordine pubblico ulteriormente restrittivi rispetto alla legge Reale, in ottemperanza a uno dei punti fondamentali della mozione programmatica approvata alla Camera dei deputati il 15 luglio del 1977. Su tale tema cfr. gli interventi di Bricola, Neppi Modona, Pecorella e Senese in *Referendum, ordine pubblico etc.*, cit. (in appendice al volume il testo del d.d.l. n. 1798, oltre che di altre leggi su materie analoghe approvate dal Parlamento nel corso dell'estate del 1977).

[62] Nell'imminenza della pronuncia dell'Ufficio centrale da Bettinelli, *È possibile fare il referendum etc.* cit., ove si indicavano tutte le vie esperibili perché la questione della legittimità costituzionale dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970 potesse arrivare alla Corte costituzionale.

[63] Potrebbe forse essere questa una delle ragioni « politiche » che hanno indotto l'Ufficio centrale ad adottare la procedura, la forma ed i tempi sopra esposti nell'applicazione del tanto discusso art. 39.

[64] Se l'Ufficio centrale avesse sollevato d'ufficio la questione di costituzionalità dell'art. 39 (come del resto era già stato prospettato dalla dottrina in epoca « non sospetta », quando si è inteso configurare l'Ufficio centrale come « organo giurisdizionale ». Tra i primi, Devoto, *ult. op. cit.*, pp. 27 ss.) avrebbe magari potuto essere sospettato di indulgenza nei confronti dei promotori del referendum, dopo

non aver integralmente corrisposto alle attese della Presidenza del Consiglio.

[65] I promotori dei referendum e l'avvocatura dello Stato dimostrano di avere una concezione del ricorso al referendum assai diversa, come traspare da significativi « incisi » contenuti nelle rispettive memorie. Per l'avvocatura dello Stato la « natura » e il « fine » attribuito al referendum dalle norme costituzionali è quello di « strumento per l'esercizio da parte del popolo — *al di fuori di ogni forma di rappresentanza e di fiducia* — della funzione legislativa », di « strumento di democrazia diretta che si affianca in *piena autonomia, pur senza contrapporsi ad essi*, ai normali strumenti di democrazia rappresentativa » (pubblicata in allegato al *Resoconto stenografico del Convegno di Roma etc.*, cit., pp. 173-174). Secondo i promotori, invece, il referendum può assumere un significato politico costituzionale piú vasto, fino a diventare uno degli strumenti idonei per far valere la « responsabilità politica » del Parlamento « nel momento in cui dopo trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione sono rimasti ancora inattuati principi fondamentali della Carta » (cosí nelle memorie a sostegno dell'ammissibilità dei referendum sul codice penale militare di pace e sull'ordinamento giudiziario militare, *attualmente inedite*).

[66] È infatti chiaro che se le forze politiche di maggioranza « non accettano » i referendum legittimamente richiesti da frazioni del corpo elettorale, allora « dovranno » urgentemente provvedere all'approvazione di provvedimenti legislativi idonei a far decadere le votazioni popolari, modificando pertanto le « scale di priorità » fissate negli eventuali accordi programmatici. L'esigenza di un intervento preventivo del legislatore è fondata su una valutazione negativa del referendum come momento di « trauma e di squilibrio dei rapporti politici tra le forze che dominano il Parlamento » (Ferrara, *Referendum, partiti e antiparlamentarismo*, in « Il Giorno » del 6 gennaio 1978 e ora nel « Bollettino... », cit. n. 3, 1978, p. 92). Vedi anche le preoccupazioni di Barile citate sopra nella nota 47.

[67] Di S. Fois e G. Zagrebelsky, in *Resoconto stenografico...*, cit., rispettivamente alle pp. 5 e 24 (le repliche a pp. 148 e 143).

[68] Cfr. soprattutto gli interventi di Bellini (p. 48), Tosi (p. 52), Sorrentino (p. 59), D'Onofrio (p. 61), Baldassarre (p. 74), Rodotà (p. 78), Ungari (p. 86), Scarpelli (p. 102), Chiappetti (p. 107), Lavagna (p. 122), Bartole (p. 135).

[69] Uno dei temi fondamentali della discussione concerne il problema della tassatività delle esclusioni di cui al 2° comma dell'art. 75 e, di conseguenza, la questione dei limiti del sindacato di ammissibilità da parte della Corte costituzionale. Per Fois, « a tutte le disposizioni dell'art. 75, sotto il profilo dei limiti di contenuto (o di « oggetto ») che esse stabiliscono o implicano nei confronti del referendum, può e deve essere riconosciuto vero e proprio carattere tassativo... Tutte le ipotesi di limite previste o implicate dall'art. 75 sono identificabili in maniera sufficientemente « obiettiva » e per di piú quasi sempre in base a criteri che le circoscrivono anche dal punto di vista formale... » (p. 12). Con altro ragionamento (valutando analiticamente la possibilità di *limiti impliciti ulteriori*, rispetto alle ipotesi del 2° comma dell'art. 75 Cost.), Zagrebelsky conclude in favore di un atteggiamento di *self-restraint* della Corte costituzionale (p. 26). Sulla tassatività delle indicazioni del 2° comma dell'art. 75 conviene anche Tosi (p. 54); per Sorrentino si deve « ritenere esclusa ogni estensione analogica dei limiti previsti dall'art. 75 ad ipotesi non previste... (che) ...si risolverebbe nell'inammissibile creazione — al di là del disposto dell'art. 2 della l. cost. del 1953 — di nuove competenze a favore della Corte » (p. 60). Contro le impostazioni appena riferite: D'Onofrio, per il quale non sono ammissibili referendum su settori fondamentali dell'ordinamento costituzionale (*leggi costituzionalmente necessarie*), al di là del contenuto letterale del 2° comma dell'art. 75 Cost. (p. 68, *passim*) e, sia pure incidentalmente nel suo intervento, Baldassarre (p. 75). Sulla assoluta tassatività della casistica del 2° comma dell'art. 75, invece, Ferraioli (p. 119); mentre Lavagna ritiene che la Corte costituzionale debba dichiarare inammissibili quei referendum, l'eventuale risultato abrogativo dei quali dia luogo a situazioni normative costituzionalmente illegittime (p. 125). Sostanzialmente favorevole a un *self-restraint* della Corte, Bartole per il quale « non vi è... alcuna disposizione di legge che presentemente autorizzi la Corte costituzionale a dichiarare inammissibili richieste di referendum troppo estensive o riguardanti materie svariate. Come allo stato

attuale non c'è una norma che vieti di chiedere il referendum abrogativo di un intero codice o di una legge a contenuto plurimo e disomogeneo... » (p. 135).

[70] Indicativo di queste apprensioni è un articolo di Tosi, pubblicato, forse non casualmente, nell'imminenza del convegno di Roma, nel quale (peraltro anticipando osservazioni dal medesimo poi svolte in tale sede) così si esprime: « il metodo di infondere un po' di timor di Dio alla Corte costituzionale è già in atto, in cordiale unità di intenti e di argomenti tra alcuni giuristi democristiani e comunisti, ma ha il torto di pretendere dai giudici della Consulta che, per cavare le castagne dal fuoco alle forze politiche, la Corte stessa debba scottarsi le mani interpretando assai estensivamente le precise attribuzioni conferitele dalla Costituzione. Comunisti e democristiani insomma (...) dopo aver strillato come belve ferite contro supposte *supplenze* che di recente la Corte si sarebbe arrogata ai danni del potere politico maggioritario, si battono apertamente proprio perché la Corte, ora, *supplisca* al vuoto di volontà legislativa dello stesso potere politico... (È) giusto e necessario che la Corte costituzionale compia freddamente il dover suo, come fece in passato, assumendo a proprio metro soltanto la Costituzione e respingendo ogni sollecitazione ad interpretare *ultra vires* i propri poteri... » (*Quegli otto referendum*, in « il Resto del Carlino » del 6 gennaio 1978 ed ora nel « Bollettino... », cit., n. 3, 1978, p. 91).

[71] Su questo tema specificamente e diffusamente Rizza, *La Corte costituzionale tra politica e diritto: appunti preliminari*, in « Diritto e società », 1973, p. 315.

[72] Un simile rilievo è piuttosto frequente; cfr. ad esempio quanto scrive Branca, *Contropiede sui referendum*, in « Il Messaggero » dell'11 febbraio 1978, ora nel « Bollettino... », cit. n. 4, 1978, p. 37.

[73] Sintomatica la constatazione di D'Onofrio, all'indomani della decisione della Corte: « A differenza di quanto è avvenuto talvolta in passato, con la sentenza sui referendum la Corte costituzionale ha agito con il pieno consenso e, direi, con l'esplicita sollecitazione delle forze politiche rappresentate in Parlamento ad eccezione — è evidente — di quelle di esse che avevano promosso la raccolta delle firme per l'abrogazione delle numerose leggi giunte al vaglio della Corte stessa » (*Corte costituzionale e referendum*, in « Il Popolo » del 10 febbraio 1978, ed ora nel « Bollettino... » *ult. cit.*, p. 36).

[74] Per un'indagine di questo tipo cfr. gli altri scritti che compaiono in questo fascicolo della rivista. Si vedano comunque i primi giudizi « a caldo » comparsi sulla stampa d'opinione successivamente alla pronuncia della sentenza. Tra i critici: Rodotà, Basso, Branca, Fois; tra i soddisfatti (anche se talora solo parzialmente): Capurso, Capotosti, Moro, Barile (vedi i loro interventi riprodotti nei nn. 3 e 4 del « Bollettino... », cit.). Delle note in sede scientifica successivamente comparse su: « La Giurisprudenza italiana », « Il foro italiano », « Giurisprudenza costituzionale » e « Democrazia e diritto » (a firma di Tarello, Merz, Pizzorusso, Moretti, Crisafulli, Modugno, Bartole, Baldassarre, Mezzanotte, Beretta) non si è potuto tener conto, essendo il presente scritto già stato licenziato per la stampa.

[75] Ove infatti la Corte si fosse attenuta al precedente indirizzo, con ogni probabilità avrebbe adottato la forma del giudizio separato, facendo corrispondere ad ogni ordinanza di legittimità dell'Ufficio centrale una specifica sentenza di ammissibilità.

[76] Sarebbe interessante un'indagine diffusa sul significato (o meglio, sui significati) del richiamo all'interpretazione sistematica nella giurisprudenza della Corte, in rapporto agli effetti pratici delle sue decisioni. Sarebbe ad esempio utile valutare la frequenza del ricorso all'interpretazione sistematica della Costituzione nelle sentenze *additive* o *manipolative*. Tornando alla decisione sull'ammissibilità dei referendum non si può non sottolineare come vari commentatori abbiano rilevato che l'istituto, dopo la sent. n. 12 del 1978 ha assunto un « nuovo volto » (Conso, *La Corte spiega in quali casi ecc.*, in « La Stampa » del 9 febbraio 1978), oppure che « la lettura di una delle maggiori norme della Carta repubblicana risulta nella sostanza mutata » (Cheli, *Cauta la Corte nel verdetto sui referendum*, in « Il Giorno » del 9 febbraio 1978); in termini simili Rodotà, *Poteri e limiti della Corte*, in « Panorama » del 21 febbraio 1978; e altri ancora (cfr. il « Bollettino... », cit., n. 4, *passim*). Crisafulli, a sua volta, parla di formulazione da parte della Corte di « principi o criteri di massima che vengono in qualche misura

ad *integrare* l'insufficiente disciplina positivamente vigente in tema di referendum » (*Corte costituzionale e limiti del referendum*, in « Il Tempo » del 10 febbraio 1978; cfr. « Bollettino... » appena cit.).

[77] Assai severo Rodotà quando rileva che « per ridurre lo spazio concesso al referendum la Corte ha ampliato notevolmente la propria competenza: il suo peso nel nostro sistema politico, quindi, è oggi assai piú forte di ieri. La conseguenza paradossale è che il Parlamento, timoroso di vedere i suoi poteri limitati dalle iniziative referendarie, se li trova oggi concretamente ridotti dalla decisione della Corte » (*Poteri e limiti della Corte*, cit., p. 42 del « Bollettino... », cit.).

[78] Ciò che non è negato quasi da nessuno dei commentatori sopra citati.

[79] Al raggiungimento di questo risultato naturalmente plaudono quanti hanno sempre sostenuto l'eccezionalità del referendum nel nostro sistema costituzionale: « ... come per tutti gli strumenti eccezionali, l'uso del referendum va effettuato con parsimonia e avvedutezza. La sentenza della Corte non lascia dubbi su ciò, ma fissa dei limiti, sia per evitarne il logoramento per uso corrivo, sia per preservarlo dall'attacco subdolo da parte delle forze giacobine e centraliste del nostro Paese... » (Negri, *La Corte costituzionale ha confermato che del referendum non si può abusare*, in « Corriere della sera » del 10 febbraio 1978, ora nel « Bollettino... », cit., n. 4, p. 32).

[80] Già al convegno di Firenze c'era stato chi, come Caretti, aveva criticato il ricorso « poco ortodosso » al referendum da parte dei radicali, in quanto impiegato non « per il raggiungimento di singoli o specifici obiettivi », ma « per la realizzazione di un intero programma politico » (*Sulle iniziative dirette alla modifica della l. 25 maggio 1970 n. 352 etc.*, cit., p. 79). L'affermazione della Corte recepisce nella sostanza, ed in parte anche nella lettera, quanto esposto nella memoria dell'avvocatura dello Stato a fondamento dell'inammissibilità della richiesta di referendum relativa a 97 articoli del c.p.: « ...richieste siffatte non permettono risposte che costituiscano diretta espressione della volontà popolare e non *manifestazione di fiducia* nei confronti dei promotori che hanno scelto le norme da abrogare; simili richieste neppure garantiscono la *genuinità* del responso popolare... » (cit., p. 174). Contro questo argomentare si è espresso anche chi, come Neppi Modona, non può essere certo considerato un simpatizzante delle iniziative referendarie radicali. L'Autore giudica « autoritarie » le « premesse » della Corte e rinviene nel ragionamento di questa « una sottovalutazione dei livelli di maturazione e di partecipazione popolare alla vita politica del Paese... » (*La Corte protegge il popolo bambino*, in « la Repubblica » del 10 febbraio 1978, nel « Bollettino... », cit., n. 4, a p. 33).

[81] Si rinvia sul punto ancora a Bettinelli, *Dai referendum al plebiscito...*, cit., pp. 46 ss., *passim*.

[82] Negli stessi termini, al convegno di Roma, Ungari che tra l'altro rileva che « la chiamata ad una votazione promiscua e confusionaria su oggetti tra loro distanti e remoti... certamente non aiuta la gente ad assumere decisioni responsabili » (*Resoconto sten.*, cit., pp. 88-89).

[83] Cosí Rodotà: « È stata scelta una serie di norme che esprimono in modo esemplare l'ideologia di quel sistema (fascista) » (Intervento al Convegno di Roma, *Res. sten.*, cit., p. 84).

[84] Per una critica a questa concezione cfr. Bettinelli, *Concorso dei cittadini...*, cit., pp. 63 ss.

[85] Nella sentenza della Corte costituzionale si sostiene « che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni *contraddice il principio democratico* ». È da sottolineare per lo meno la difficoltà di decifrare la perentorietà di questa affermazione, soprattutto se si considerano alcune ricostruzioni dei limiti del referendum volte a dimostrare un parallelismo tra la funzione legislativa svolta dal Parlamento e la funzione legislativa (sia pure negativa) a cui è chiamato, attraverso lo strumento di cui all'art. 75 Cost., il corpo elettorale. D'Onofrio, ad esempio, al convegno di Roma aveva asserito che « i limiti particolari dell'istituto del referendum sono tutti e solo quelli che il Parlamento incontra quando vuole procedere all'abrogazione di una legge precedente » (*Res. sten.*, cit., p. 64). Ora non c'è dubbio che l'approvazione finale di un progetto di legge d'abrogazione (e/o a maggior ragione, istitutivo di una nuova disciplina) possa avere per oggetto — ed è

il caso piú frequente — « molteplici complessi di questioni », per cui il voto espresso dai membri delle Camere sarà probabilmente il risultato di un giudizio *non assoluto, ma relativo* (pesandosi gli aspetti positivi del provvedimento con quelli negativi). Dunque anche nel Parlamento molto spesso si procede con voto « bloccato », ma per questo non si è mai parlato di violazione del principio democratico.

[86] Nella memoria depositata dal comitato promotore del referendum abrogativo su 97 articoli del c.p., in difesa della sua ammissibilità si rivendicava allo stesso comitato promotore la libertà « di individuare il problema politico, o di politica legislativa che conferisce unitarietà alla domanda da porre ai votanti; e pertanto, entro i limiti formali (di cui alla l. n. 352 del 1970)..., solo ad essi spetta di individuare la materia che sia appunto omogenea dal loro punto di vista politico. Qualora in questa loro attività di individuazione i promotori formulino la richiesta in termini formalmente ineccepibili, ma politicamente discutibili, sarà il corpo elettorale a valutare negativamente la loro richiesta: ad errore politico conseguirà sanzione politica ». I promotori si sono rifatti, per questa parte della memoria, quasi letteralmente a quanto espresso da Zagrebelsky nella sua relazione al convegno di Roma (*Res. sten.*, cit., p. 33).

[87] Tale cioè che non possa essere espressione di un bilanciamento di interessi. La Corte, infatti, rispondendo alle argomentazioni dei promotori (cfr. nota precedente), rileva: « sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione dal voto o nel voto...; sia che decidano di votare no, in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline...: appare evidente come i risultati dell'esperimento referendario ne vengano falsati alla radice, per l'unico motivo che referendum diversi — e per se stessi ammissibili — sono stati conglobati entro un solo contesto ».

[88] Sull'esigenza di una « prevedibilità delle decisioni di organi giudiziari in materie delicate » o del tipo di « manipolazione » « non direttamente imputabile all'azione di organi di controllo implicati in materia », si è espresso Rodotà nel suo intervento al convegno di Roma (*Res. sten.*, cit., p. 84).

[89] Lo rileva anche Zagrebelsky che propone una semplificazione dei tempi di effettuazione del referendum bilanciata da un ampliamento del termine di 60 giorni previsto dall'u.c. dell'art. 37 della l. n. 352 del 1970, laddove appunto si dà facoltà al Presidente della Repubblica, su proposta del ministro interessato (e previa deliberazione del Consiglio dei ministri) di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione.

[90] Una tale valutazione era già contenuta nello scritto di Bettinelli, *Riserva di sovranità...*, cit., p. 146. In questo senso si è anche espresso, richiamandosi a questo studio, Rodotà, *Con un pizzico di radicali*, in « Panorama » del 6 novembre 1975.

[91] Nell'ordine: l'ordinanza n. 17 del 3 marzo 1978 con cui la Corte ha dichiarato ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal comitato promotore del referendum abrogativo della l. n. 152 del 1975 « in rappresentanza dei firmatari della relativa richiesta »; l'ordinanza n. 44 del 12 aprile 1978, con la quale la Corte d'ufficio ha sollevato davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970, « nella parte in cui prevede che il blocco delle operazioni referendarie si produca anche quando la sopravvenuta norma abrogativa sia accompagnata dalla emanazione di altra normativa che regoli la stessa materia, apportando solo innovazioni formali o di dettaglio, senza modificare né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, né i principi ispiratori della complessiva disciplina sottoposta a referendum ». Il complesso *iter* seguito dal giudice costituzionale per pervenire alla dichiarazione di parziale illegittimità dell'art. 39, era stato in precedenza ipotizzato con chiarezza (nel 1971) dal Sorrentino (*Effetti dell'abrogazione legislativa...*, cit., pp. 75 ss.) e successivamente dal Chiola (*I presentatori della richiesta di referendum*, in « Diritto e società », 1973, p. 620).

[92] Il riconoscimento da parte della Corte costituzionale (ord. n. 17) della legittimazione a sollevare conflitto ex art. 134 Cost., ad iniziativa dei firmatari di una

richiesta di referendum (« quale frazione del corpo elettorale identificata dall'art. 75 Cost., titolare dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita ») non è stato considerato dai promotori delle richieste di referendum soltanto sotto un profilo tecnico-processuale, ma è stato dagli stessi sfruttato in una piú ampia prospettiva politica, interpretando la decisione surriferita della Corte costituzionale in senso estremamente estensivo, fino a far ritenere (erroneamente) che la stessa avesse « dichiarato che *quello del popolo* attraverso il referendum di cui all'art. 75 della Costituzione deve essere considerato un potere dello Stato ». Da qui le conclusioni, per cui « il potere attribuito al Parlamento dagli artt. 70 e ss. Cost. ...deve essere considerato concorrente e coordinato con quello di cui all'art. 75 della Cost. » e che la « regolamentazione del suddetto concorso deve ricercarsi nei principi di diritto e di correttezza costituzionale » (e non nell'art. 39 della l. n. 352 del 1970), i quali « postulano l'autonomia e la non interferenza reciproca dei vari poteri ed organi costituzionali, ed in particolare nel principio di prevenzione secondo cui l'organismo per primo investito della funzione eventualmente spettante in modo concorrente anche ad altro organo, deve essere lasciato svolgere la funzione stessa senza la sovrapposizione e l'interferenza dell'altro »; « che in base a tale principio, una volta dichiarato regolare ed ammissibile il referendum, non è ammissibile che sia esercitato il potere legislativo del Parlamento per l'abrogazione ed, a maggior ragione, per la sostituzione della legge che ne è oggetto, in modo da determinare sovrapposizione dei due poteri » (*Sic* in una serie di questioni sospensive presentate alla Camera dai deputati radicali, dirette ad ottenere il rinvio dell'esame dei progetti di legge relativi alla regolamentazione dell'aborto e alla riforma della legge sui « procedimenti d'accusa parlamentare » a dopo la proclamazione dei risultati dei referendum sulle leggi a cui si riferiva l'abrogazione o la modificazione (cfr. *Resoconti Camera dei deputati*, 5 aprile e 2 maggio 1978).

Il gruppo parlamentare radicale ha successivamente presentato anche un'interpellanza per denunciare, tra l'altro, la « censura » della Rai-tv « nei confronti dei cinque comitati per i referendum, riconosciuti dalla Corte costituzionale come « poteri dello Stato » *al pari* del Governo, del Parlamento, del Presidente della Repubblica... » (*Resoconti Camera dei deputati*, 4 aprile 1978).

Nella sent. n. 69 che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra promotori del referendum sulla legge Reale ed Ufficio centrale (accogliendo il ricorso presentato dai primi), la Corte sembra implicitamente smentire la pretesa posizione di parità tra tutti i soggetti qualificabili « poteri dello Stato », propagandata dai radicali, quando precisa che « poteri dello Stato... sono *anzitutto* e *principalmente* i poteri dello stato-apparato ». Il gruppo degli elettori (di cui al 1° comma dell'art. 75 Cost.) — si ribadisce nella decisione — può essere considerato potere dello stato ai sensi dell'art. 134 Cost., pur se « figura soggettiva esterna rispetto allo stato apparato », a cui l'ordinamento conferisce « la titolarità e l'esercizio di funzioni costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a *poteri ed organi statuali in senso proprio* ».

[93] La pretesa di poter facilmente eludere richieste di referendum, avvalendosi di quanto disposto dall'art. 39 della l. n. 352 del 1970, trova una significativa e spregiudicata conferma in un appunto (Roma, 8 marzo 1978) introduttivo di due bozze relative a proposte di modifica della legge Reale, redatto dagli esperti dei partiti di maggioranza, in cui si può leggere: « Si trasmettono gli acclusi due schemi relativi alle modifiche concordate sulla legge "Reale". I due schemi sono *del tutto identici nella sostanza*. Peraltro, con il primo di essi, per consentire un esatto raffronto con il testo della legge suddetta, si è proceduto con il metodo della sostituzione o dell'abrogazione di ciascun articolo. Con il secondo, invece, al fine di rendere piú incisiva la riforma di insieme della legge in questione, *in vista delle successive determinazioni degli organi competenti a decidere sull'ammissibilità o meno del referendum*, si è provveduto ad una diversa sistematica del testo, adottando il metodo « novellistico » del codice penale, di quello di procedura penale e della legge « Scelba » in relazione alla natura ed al contenuto di ciascuna disposizione » (Fotocopia di tale *appunto* è stata diffusa in una *circolare* a cura del comitato promotore del referendum sulla l. n. 152 del 1975).

[94] I quali hanno fatto proprie tesi minoritarie in dottrina e proposte da Betti-

nelli, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*..., cit. e, in forma divulgativa, *Colpo di mano contro il referendum*, in « Corriere della sera » del 24 novembre 1975.

[95] Si è osservato che consentendo un'abrogazione anticipata, per via parlamentare, delle norme oggetto di richiesta di referendum « si esalta indubbiamente l'autonomia politica dei gruppi di iniziativa ai quali, scorrettamente però, si fa assumere il rango di "controparti" del potere legislativo con cui si può pervenire a una sorta di transazione del « conflitto », attraverso l'abrogazione parlamentare degli atti invisi a coloro che hanno presentato la richiesta di referendum. Ovviamente, se le Camere provvedono ad eliminare *in toto* la « materia del contendere » i cittadini che si sono mobilitati possono vantare la piena soddisfazione dei loro interessi e delle loro pretese. Solo che, in questa maniera, si dimentica che tali pretese e tali interessi possono anche non essere condivisi dalla massa degli *altri* elettori che, se chiamati alle urne, potrebbero votare *no* all'abrogazione degli atti suddetti » (Bettinelli, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, cit., p. 132).

[96] Nel corso del giudizio i promotori da parte loro hanno sostenuto in particolare che, una volta indetta la consultazione popolare, il Parlamento non potrebbe piú attivarsi per non stravolgere la dinamica dell'istituto di cui all'art. 75 della Cost., soprattutto nel caso di una riformulazione del quesito disposta dall'Ufficio centrale (e magari pochi giorni prima dello svolgimento del referendum). In una simile ipotesi potrebbe essere compromessa addirittura la stessa effettuazione della votazione popolare, data, ad esempio, l'impossibilità di ristampare in tempo le schede elettorali; senza contare che sarebbe poi gravemente leso il diritto degli elettori ad un'esatta e completa informazione, presupposto indispensabile per l'espressione di un libero giudizio. Esigenza questa che (come si è sopra visto) è stata ritenuta fondamentale dalla stessa Corte costituzionale nella sent. n. 16. Agli argomenti del comitato promotore la Corte nella sua ultima decisione risponde indirettamente con un invito al legislatore a provvedere, in sede di riforma della l. n. 352 del 1970, anche ad una diversa regolamentazione dei tempi relativi al procedimento referendario: « specialmente allo scopo di permettere l'effettuazione del referendum abrogativo oltre il termine finale del 15 giugno, allorché le leggi o le disposizioni sottoposte al voto popolare vengano abrogate all'ultima ora, imponendo nuove formulazioni degli originari quesiti ed intralciando gli adempimenti che precedono la data di convocazione degli elettori ».

[97] La Corte infatti riconosce che « l'art. 39 non introduce distinzioni o precisazioni di alcun genere; ma è letteralmente riferibile — ed è stato riferito nella prassi — all'abrogazione totale come a quella parziale, all'abrogazione dissociata come a quella accompagnata da una nuova regolamentazione della materia, mediante innovazioni di sostanza o di forma, di principio o di dettaglio ».

[98] Cosí Rodotà che, su un piano piú generale, osserva che se è vero che « non è la prima volta che la Corte riscrive una legge... raramente l'ha fatto con l'ampiezza e la creatività caratteristiche degli interventi relativi al referendum » (*Il referendum ed i poteri della Corte*, in « la Repubblica » del 26 maggio 1978).

[99] Contro la soluzione adottata dalla Corte costituzionale si è anticipatamente espresso Taruffo, in sede di valutazione di una disposizione del progetto di legge comunista (sopra cit.) che avrebbe voluto attribuire all'Ufficio centrale il potere di bloccare le operazioni referendarie, non solo in caso di abrogazione, ma anche in caso di « sostanziali modifiche » della legge oggetto di richiesta di referendum. L'Autore sopramenzionato, in particolare, si esprime criticamente sulla razionalità di un confronto tra la legge abrogata e la sopravvenuta nuova disciplina: « il confronto sarebbe omogeneo se la legge anteriore venisse trattata come se non fosse mai stata applicata, ma, a parte il fatto che con ciò si trascurerebbe il suo significato reale, un procedimento di questo genere impedirebbe, ad esempio, di stabilire se la nuova legge non sia per caso una mera recezione degli orientamenti interpretativi consolidatisi sotto la legge anteriore, ossia una riproduzione solo formalmente nuova di vecchie "norme" ». Rileva la discrezionalità e la politicità di un simile controllo operato dalla Corte; infatti: « il giudizio in questione è scarsamente controllato da canoni giuridici ed è invece fortemente determinato da scelte politiche, in particolare per ciò che attiene all'individuazione delle norme contenute nelle nuove disposizioni ». Per questo gli accertamenti dell'Ufficio cen-

trale potrebbero « facilmente sfumare in una valutazione sulla pura e semplice opportunità politica contingente del referendum ». Dubita che la Corte di cassazione, per il suo ruolo, per la sua struttura e per la sua storia possa fornire « le necessarie garanzie politiche » per l'esercizio di un controllo quale quello assegnatole dal progetto comunista (ed ora devolutole dalla Corte costituzionale). La Cassazione, infatti, in quanto « organo giurisdizionale "puro"... si sottrae naturalmente ad ogni forma di responsabilità politica diretta; ...dato il carattere burocratico della carriera giudiziaria, manca nei suoi membri qualsivoglia forma di legittimazione democratica » (*I poteri dell'Ufficio centrale...*, cit., pp. 122 ss., *passim*).

[100] Successivamente alla sentenza della Corte costituzionale, l'Ufficio centrale si è riunito ed ha proceduto alla applicazione dei criteri fissati nella sentenza n. 68, in ordine alle richieste di referendum sulle norme penali in tema di aborto, sulla legge manicomiale e sulle norme relative ai procedimenti d'accusa parlamentare, tutte abrogate per sopravvenuta nuova disciplina. Se nel caso dei primi due testi era facilmente prevedibile e difficilmente controvertibile il blocco delle operazioni relative al procedimento referendario, per quanto riguardava il gruppo delle disposizioni sull'« Inquirente » (che l'Ufficio centrale avrebbe dovuto confrontare *con le singole norme* della legge da poco entrata in vigore) vi era la possibilità di dar corso al referendum su alcuni articoli della medesima che non modificano sostanzialmente le vecchie previsioni normative. Infatti, trattandosi di richiesta abrogativa parziale, l'Ufficio centrale avrebbe dovuto analiticamente considerare i « contenuti normativi essenziali dei singoli precetti ». Invece i magistrati della Cassazione hanno interpretato estensivamente quanto disposto dalla Corte costituzionale ed hanno valutato lo stralcio degli articoli della legge n. 20 del 1962, contro cui era rivolto il referendum, come « complesso normativo sostanzialmente unitario », tale da giustificare un'indagine limitata solo ai principi ispiratori della vecchia e della nuova disciplina. Indagine che ha avuto come risultato la preclusione al referendum (ord. 25 maggio 1978). La vicenda dimostra esemplarmente quanto fossero fondate le preoccupazioni espresse da Taruffo.

[101] La Corte costituzionale integra l'art. 39 della l. n. 352 del 1970, statuendo che l'Ufficio centrale, prima di decidere ai sensi dell'art. 39 della stessa legge, debba « sentire i promotori » della richiesta di referendum oggetto di giudizio. La precisazione della Corte vale piú come indiretto riconoscimento dell'insufficienza dell'art. 39, anche sotto il profilo dell'esigenza di un contraddittorio, che come un sostanziale modo di accordare tutela ai sottoscrittori di una richiesta di referendum. Manca pur sempre infatti agli stessi la garanzia dell'impugnabilità delle decisioni dell'Ufficio centrale nel caso questo si esprima per il blocco delle operazioni referendarie. Un simile dato strutturale nel procedimento ex art. 39 appare, dopo la sentenza n. 68 della Corte, tanto piú grave, in corrispondenza dell'accrescimento dei poteri discrezionali dell'Ufficio centrale il quale, nelle sue ultime ordinanze (del 25 maggio 1978), ha tra l'altro affermato di essere legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale, venendo con ciò, pertanto, a sciogliere ogni residua riserva sulla propria natura di organo giurisdizionale. A questo punto è davvero lecito chiedersi se la Corte costituzionale, nell'intento di rimuovere dalla disposizione surriferita alcuni vizi di incostituzionalità, non abbia contribuito a crearne (o per lo meno a metterne in risalto) altri, in riferimento al disposto dell'art. 24, 1° e 2° comma, della Cost. (sul punto Taruffo, *op. cit.*, p. 121).

[102] « Ed in questi termini — prosegue la sentenza — ha coerentemente valutato se alla base delle varie richieste assoggettate al suo giudizio fosse o meno riscontrabile quella matrice "razionalmente unitaria", in vista della quale deve essere accertata l'omogeneità dei corrispondenti quesiti ».

[103] Una simile soluzione è stata recentemente prospettata in dottrina dal Taruffo (*op. cit.*, p. 127) e dall'Onida, per il quale la Corte costituzionale sarebbe la sede naturale per un controllo sull'attività legislativa del Parlamento diretta a provocare la caducazione dei referendum relativi a leggi abrogate (*Il referendum nel rapporto tra sistema politico e società*, in *Referendum, ordine pubblico...*, cit., p. 259). In termini analoghi anche Neppi-Modona per il quale la valutazione sul carattere meramente formale ovvero sostanziale delle modifiche alle norme sotto-

poste a referendum dovrà essere affidata a un organo quale la Corte costituzionale, anche in considerazione della sua parziale legittimazione democratica (*Una riforma per salvare il referendum*, in « la Repubblica » del 19 maggio 1978).